
RES PUBLICA

politiek-wetenschappelijk tijdschrift
van de Lage Landen

Driemaandelijks tijdschrift
Volume 55 – 2013/4

Inhoud

Deel 1 — Wetenschappelijke artikelen

- De substantiële vertegenwoordiging van moslimvrouwen. Vertegenwoordigende claims en responsiviteit in het Vlaamse hoofddoekendebat – *Eline Severs, Karin Celis en Petra Meier* 429
- Een bijzonder meerderheidskabinet? Parlementair gedrag tijdens het kabinet Rutte-I – *Simon Otjes en Tom Louwerse* 459
- De wetgevende macht van de media? Een kwantitatieve analyse van media-effecten op de behandeling van wetsvoorstellen – *Lotte Melenhorst* 481

Deel 2 — Rubrieken

- Essay: De heterogene samenleving en haar politieke gevolgen – *Wimar Bolhuis* 507
- Symposium: Tien jaar na de bamahervorming: wat is de impact op de kwaliteit van het universitaire onderwijs? – *Dirk Van Damme, Paul Nieuwenburg en Don Westerheijden* 521
- Onderzoek uitgelicht:
- Leiden meer beheersautonomie en resultaatsturing tot een meer innovatieve cultuur bij publieke organisaties? – *Jan Wynen, Koen Verhoest, E... Ongaro en S... van Thiel* 535
- Competitie en samenwerking bij ideologische bewegingen. Turkse organisaties in Amsterdam en Berlijn, 1965-2000 – *Floris Vermeulen* 538
- De 'veiligheid-ontwikkeling nexus' en de securitisering van het EU-beleid ten aanzien van ontwikkelingslanden – *Stephan Keukeleire en Kolja Raube* 541
- Auteursinfo 545

Verantwoordelijke uitgever:

Vereniging voor Politieke
Wetenschappen
Vrije Universiteit Brussel
Pleinlaan 2
1050 Elsene

ISSN 0486-4700

PB-PP B-21

P 702166

Afgiftekantoor: 3000 Leuven X

Omslagontwerp: www.dsigngraphics.be

Coverfoto: Vlaams Parlement © Marnix Van
Esbroeck

© 2013 by Acco

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this review may be produced in any form, by mimeograph, film or any other means without permission in writing from the publisher.

DEEL 1

WETENSCHAPPELIJKE ARTIKELLEN

INHOUD

De substantiële vertegenwoordiging
van moslimvrouwen 429

Vertegenwoordigende claims
en responsiviteit in het Vlaamse
hoofddoekendebat

Eline Severs, Karin Celis en Petra Meier

Een bijzonder meerderheidskabinet? 459

Parlementair gedrag tijdens het
kabinet Rutte-I

Simon Otjes en Tom Louwerse

De wetgevende macht
van de media? 481

Een kwantitatieve analyse van media-effecten
op de behandeling van wetsvoorstellen

Lotte Melenhorst



De substantiële vertegenwoordiging van moslimvrouwen

Vertegenwoordigende claims en responsiviteit in het Vlaamse hoofddoekendebat

Eline Severs, Karin Celis en Petra Meier

**ABSTRACT: Substantively Representing Muslim Women?
Representative Claims and Responsiveness in the
Flemish Headscarf Debate**

Recently, scholars have propagated a 'claim-based' approach towards the study of women's substantive representation. In this article, we challenge the relativism of such 'claim-based' approach and explore the relevance of the concept of 'responsiveness' as a democratic criterion. We do so, more specifically, through a study of Muslim women's substantive representation in the Flemish headscarf debate. We identify claims to speak for Muslim women formulated by (1) political parties and (2) Muslim women and (minority) women's associations and examine the congruence between their respective claims. The important incongruence found between the claims formulated by right-wing and liberal parties and those of Muslim women/women's associations provides empirical backing to the acclaimed relevance of a relational evaluation of women's substantive representation. We conclude that the criterion of responsiveness is invaluable because it allows us to evaluate whether actors' claims to speak for women account for women's capacity to speak for themselves.

KEYWORDS: political representation, representative claims, responsiveness, women's substantive representation, the headscarf debate, women's interests

1. Inleiding¹

Genderstudies hebben tijdens de laatste twee decennia in belangrijke mate bijgedragen tot innovatief denken over politieke vertegenwoordiging. Toenemende

aandacht voor de diversiteit aan vrouwen en de verscheidenheid van hun levenservaringen gaf in het verleden aanleiding tot kritische reflectie over traditionele manieren waarop de substantiële vertegenwoordiging van vrouwen werd bestudeerd. Traditioneel vertrokken onderzoekers vanuit hun eigen begrip van ‘vrouwenbelangen’ en definieerden ze de kwaliteit van substantiële vertegenwoordiging als de mate waarin vertegenwoordigers deze belangen behartigden in hun parlementaire werkzaamheden. Toenemende controverse over het karakter van ‘vrouwenbelangen’ – *i.e.* wat vrouwen onderling bindt en hen onderscheidt van anderen – stelde niet enkel de veralgemeenbaarheid van traditionele – vaak eenduidige, ‘blanke’ en feministische – bepalingen van vrouwenbelangen in vraag (Crenshaw, 1998; Weldon, 2008); ze zette onderzoekers er ook toe aan om traditionele maatstaven van substantiële vertegenwoordiging te herzien (Celis & Childs, 2008a en 2008b).

In hun zoektocht naar een nieuwe, meer open, benadering van substantiële vertegenwoordiging vonden genderstudies inspiratie bij hedendaagse theorieën rond vertegenwoordiging die de constitutieve componenten van vertegenwoordiging blootlegden. Meer specifiek omarmden onderzoekers de visie dat vertegenwoordiging een creatieve handeling is waarbij vertegenwoordigers de werkelijkheid interpreteren en hieraan een invulling geven door ‘vertegenwoordigende claims’ te formuleren (Mansbridge, 2003; Saward, 2006). Deze ‘claimsgeoriënteerde’ visie bleek uitermate aantrekkelijk voor genderstudies, omdat ze de aandacht verlegde van wat het begrip ‘vrouwenbelangen’ inhoudt voor onderzoekers naar de creativiteit waarmee vertegenwoordigers zelf invulling geven aan dergelijke belangen. Met andere woorden: de ‘claimsgeoriënteerde’ visie op vertegenwoordiging faciliteerde een open benadering van wat de substantiële vertegenwoordiging van vrouwen is en waarover deze dient te gaan. De ‘claimsgeoriënteerde’ benadering van substantiële vertegenwoordiging maande onderzoekers ook aan om niet-parlementaire handelingen te bestuderen en eerder verwaarloosde actoren – zoals beroemdheden, ngo’s, burgers maar ook conservatieve en extreemrechtse partijen – op te nemen in studies over vrouwenvertegenwoordiging.

In deze bijdrage beklemtonen we de toegevoegde waarde van de ‘claimsgeoriënteerde’ benadering maar nemen we een standpunt in tegen wat we definiëren als een toenemende verwaarlozing van normatieve vraagstukken van substantiële vertegenwoordiging. We stellen dat de hedendaagse focus op de creativiteit waarmee vertegenwoordigers vormgeven aan ‘vrouwenbelangen’ gepaard is gegaan met een toenemend relativisme. Binnen recente studies die een ‘claimsgeoriënteerde’ benadering hebben gehanteerd (Meier, 2008; Celis *et al.*, 2009; André *et al.*, 2010; Erzeel, 2011) werd, tot op heden, te weinig stilgestaan bij de intrinsieke waarde van claims voor vrouwen zelf en de aard van de relatie tussen vrouwen en diegenen die claimen namens hen te spreken. Zo werden de claims voor moslimvrouwen die

worden geformuleerd door extreemrechtse partijen op eenzelfde leest geschoeid als de claims van parlementsleden met een allochtone achtergrond. Onderzoekers hebben hierbij nagelaten te onderzoeken of de claims geformuleerd door extreemrechtse partijen de belangen van moslimvrouwen dienen en/of al dan niet de promotie van xenofobie en marginalisering verzorgen (Lyon & Spini, 2004; Bracke, 2004; Seckinelgin, 2006; Droogsma, 2007).

In deze bijdrage hernemen we het argument van Severs (2010) dat de identificatie van vertegenwoordigende claims enkel kan worden beschouwd als een eerste stap in studies van de substantiële vertegenwoordiging. Omdat claims zowel de stem van vrouwen kunnen versterken als hen het zwijgen kunnen opleggen, moet een dergelijke identificatie steeds gepaard gaan met een evaluatie van de responsiviteit van vrouwen. Dat is een evaluatie van de mate waarin dergelijke claims blijk geven van bereidheid om met de perspectieven van vrouwen zelf in dialoog te treden en een antwoord te bieden op hun eisen. In deze bijdrage illustreren we de waarde van dit theoretisch en normatief standpunt aan de hand van een onderzoek naar de responsiviteit in het Vlaamse hoofddoekendebat. We bestuderen de vertegenwoordigende claims geformuleerd door politieke partijen enerzijds en moslimvrouwen en vrouwenorganisaties anderzijds en we gebruiken het concept 'responsiviteit' als een manier om de kwaliteit van de claims van politieke partijen te bepalen. Het Vlaamse hoofddoekendebat is een interessante gevalstudie, omdat moslimvrouwen van bij het begin van het debat de emancipatorische meerwaarde van een verbod op de hoofddoek hebben betwist. In hun publieke interventies hebben ze de traditionele representatie van moslimvrouwen – als onderdrukt en niet-geëmancipeerd – en de claims die namens hen werden geformuleerd in vraag gesteld.

In deze bijdrage erkennen we dat de moslimvrouwen die zichzelf organiseren binnen de Vlaamse context slechts een deel uitmaken van de bredere groep moslimvrouwen die, mogelijk, akkoord gaat met deze traditionele representatie. Vanuit het oogpunt van democratische gelijkheid en inclusie stellen we echter dat wanneer moslimvrouwen het publieke forum betreden en hun ontevredenheid uiten omtrent de representaties die over hen, namens hen en voor hen worden gemaakt, politieke partijen deze ontevredenheid in aanmerking moeten nemen en hierop een antwoord moeten formuleren. In wat volgt werken we eerst de idee van responsiviteit zoals gehanteerd in deze studie uit. Vervolgens bespreken we de data en de gehanteerde methode en presenteren we de voornaamste bevindingen van deze studie. Concluderend bieden we een reflectie op de waarde van het concept 'responsiviteit' voor de studie van substantiële vertegenwoordiging en formuleren we aanbevelingen voor aanvullend onderzoek.

2. Vertegenwoordigende claims, substantiële vertegenwoordiging en responsiviteit

Voor 2004 bleef het publieke debat over de hoofddoek beperkt in Vlaanderen. Sinds 2004, toen de hoofddoek het onderwerp uitmaakte van langdurige politieke controverse in Frankrijk, heeft de hoofddoek echter bij regelmaat aanleiding gegeven tot een intens debat over het seculiere karakter van de staat, de emancipatie van moslimvrouwen en hun recht op non-discriminatie. Tijdens deze debatten zijn moslimvrouwen naar voor getreden als bijzonder kritische actoren. Ze organiseerden zichzelf en mobiliseerden actief tegen de invoering van een verbod op de hoofddoek. Hun kritiek op dominante representaties van de hoofddoek en zijn betekenis voor moslimvrouwen – als onderdrukkend en discriminerend – suggereert dat deze representaties herziening of, op zijn minst, diversificatie behoeven.

Een dergelijke relationele evaluatie van vertegenwoordigingsprocessen ontbreekt in actuele studies rond substantiële vertegenwoordiging. In reactie op hedendaagse theorieën over vertegenwoordiging hebben onderzoekers meer aandacht gekregen voor de constitutieve componenten van vertegenwoordiging – *i.e.* hoe door vertegenwoordiging betekenis wordt toegekend. ‘Vrouwenbelangen’ worden binnen genderstudies niet langer als een objectief gegeven beschouwd, maar worden gezien als geconstrueerd binnen het vertegenwoordigingsproces. Substantiële vertegenwoordiging wordt daarom steeds vaker beschouwd als het formuleren van ‘vertegenwoordigende claims’ – *i.e.* claims waarbij actoren stellen “de belangen van vrouwen te vertegenwoordigen of te weten hoe de belangen van vrouwen moeten worden vertegenwoordigd” (Saward, 2006, p. 305). Deze visie heeft onderzoekers aangespoord thematische, vooraf bepaalde, afbakeningen van de inhoud van substantiële vertegenwoordiging (zie *supra*, Inleiding) te verruilen voor een inductieve studie van de diverse en conflicterende manieren waarop binnen vertegenwoordigingsprocessen betekenis wordt verleend aan ‘vrouwenbelangen’.

Als gevolg van deze inductieve benadering besteden onderzoekers steeds minder aandacht aan normatieve vraagstukken van vrouwenvertegenwoordiging – *i.e.* wanneer vertegenwoordigende claims voor vrouwen ‘goed’ of ‘democratisch’ zijn. Doordat recent onderzoek (André *et al.*, 2010; Erzeel, 2011) zich vooral heeft toegespitst op de vertegenwoordigende claims van politieke partijen en parlementsleden, hebben onderzoekers, enigszins ongewild, vrouwen gereduceerd tot de passieve ontvangers van claims. Onderzoekers hebben hierbij niet enkel genegeerd dat vrouwen in staat zijn om zelf een oordeel te vellen over wat in hun belang is en de relevantie van vertegenwoordigende claims kunnen betwisten; zij hebben ook nagelaten om een antwoord te bieden op de vraag wat een dergelijke contestatie betekent voor de kwaliteit van de substantiële vertegenwoordiging.

In deze bijdrage stellen we dat contestatie niet inherent slecht is noch dat het een teken is van ondemocratische vertegenwoordiging. De antipode van democra-

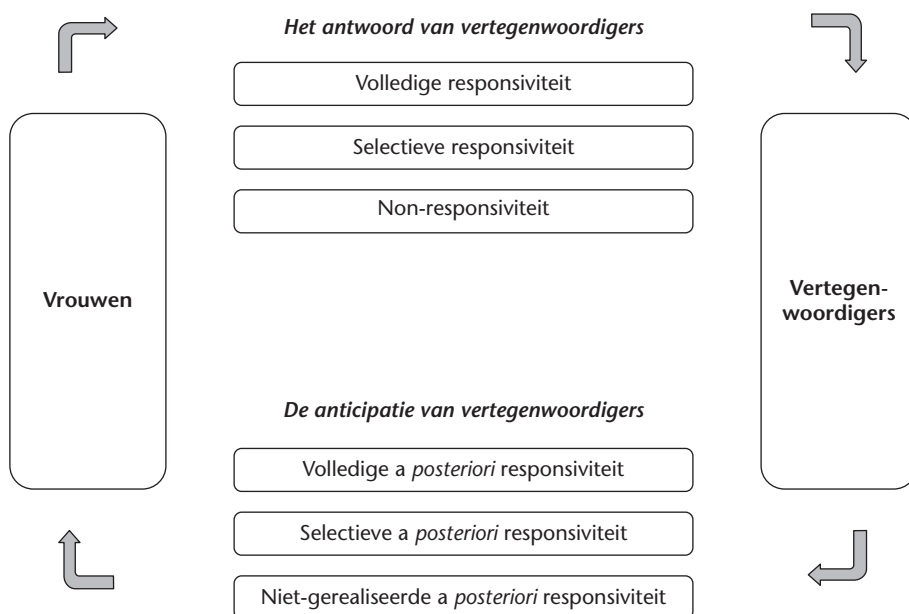
tische vertegenwoordiging is niet contestatie maar exclusie; dat is de uitsluiting van de deelname aan processen van vertegenwoordiging en de marginalisering van de stem van vrouwen binnen deze processen (Plotke, 1997). Voortbouwend op deze idee stellen wedat, wanneer vrouwen het publieke forum betreden en zich engageren in extraparlamentaire vormen van (zelf)representatie (zoals de creatie van actiecomités of de organisatie van protestactiviteiten), een politiek antwoord op hun protest vereist is (Urbinati, 2005, pp. 198-199; Runciman, 2007, p. 95). De mogelijkheid voor vrouwen om deel te nemen aan vertegenwoordigingsprocessen levert onvoldoende bewijs van hun inclusie. Doordat inclusie ook bepaald en bestendigd wordt door interactie met meer centrale actoren in het vertegenwoordigende systeem – zoals partijen, parlementsleden, enz. – vereist democratische vertegenwoordiging responsiviteit vanwege deze actoren. Een dergelijke responsiviteit levert het bewijs dat aan vrouwen een betekenisvolle aanwezigheid – niet een loutere aanwezigheid – werd toegekend in vertegenwoordigingsprocessen, in de zin dat ze als gelijke partners worden beschouwd in de determinering van wat ‘vrouwenbelangen’ zijn.

Onze bijdrage bepleit een hernieuwd engagement met de oorspronkelijke definitie van substantiële vertegenwoordiging van Hanna Pitkin (1967, p. 209) als: “handelen in het belang van zij die worden vertegenwoordigd, op een responsieve manier”. We zijn hierbij niet blind voor de traditionele kritiek op responsiviteit; met name, dat ze de autonomie van vertegenwoordigers onderkent en de nood aan deliberatie en compromis in democratische systemen. Maar we stellen, gesteund door hedendaagse lezingen van ‘het werk van Pitkin, dat haar definitie een meer dynamischer invulling van het concept ‘responsiviteit’ vooropstelt dan veelal wordt gedacht (Runciman, 2007; Severs, 2010, Castiglione, 2012).

Recent hebben onderzoekers (Runciman, 2007, p. 95; Severs, 2010, p. 417) geargumenteerd dat Pitkins tweeledige definitie van substantiële vertegenwoordiging een bijzonder gebalanceerde visie op democratische vertegenwoordiging vooropstelde. Pitkins (1967) onderscheid tussen *wat* een vertegenwoordiger moet doen (“handelen in het belang van zij die worden vertegenwoordigd”) en *hoe* deze dit moet doen (“op een responsieve manier”) situeert een complexe balans tussen, enerzijds, de creativiteit waarmee vertegenwoordigers de problemen van vrouwen duiden en hun belangen definiëren en, anderzijds, de mogelijke bezwaren die vrouwen zelf kunnen maken tegen deze handelingen.² Pitkin (1967, p. 144) stelde dat vertegenwoordigers proactief mogen han delen wanneer vrouwen geen duidelijke preferenties hebben; hierdoor dragen zij bij tot de articulatie van hun belangen (cf. Mansbridge, 2003, p. 518). Wanneer vrouwen daarentegen expliciete preferenties hebben, meende Pitkin (*ibid.*), moeten vertegenwoordigers hierop een antwoord bieden en aangeven waarom de wensen van vrouwen niet in overeenstemming zijn met hun reële belangen. In haar behandeling van substantiële vertegenwoordiging hechtte Pitkin aldus meer belang aan de *potentiële responsiviteit* van vertegen-

woordigers – *i.e.* hun bereidheid om aan vrouwen een antwoord te bieden – dan aan hun *antwoorden* (Eulau & Karps, 1977, p. 237). Eerder dan onbedachtzaam de wensen of eisen van vrouwen te vervullen moeten vertegenwoordigers, volgens Pitkin, bereid zijn om de perspectieven van vrouwen in overweging te nemen en om in het licht daarvan bereid te zijn om hun eigen visie te herdenken.

Deze procedurele benadering van substantiële vertegenwoordiging vormde de basis voor de recente typologie van responsiviteit (Figuur 1) van Severs (2010, p. 418). In eerste instantie, en vertrekkende vanuit Pitkins werk, introduceerde Severs een onderscheid tussen de standaardnotie van responsiviteit – die begint bij de wensen van vrouwen – en de notie van *a posteriori* gerealiseerde responsiviteit – die aanvangt bij de anticiperende claims van vertegenwoordigers. Dit laatste is een meer gedetailleerde conceptualisering van Pitkins notie van ‘potentiële responsiviteit’, suggererend dat de reacties van vrouwen op Tijdstip 2 toelaten om vertegenwoordigende claims geformuleerd op Tijdstip 1 te falsifiëren of te bevestigen.



FIGUUR 1. Patronen van responsiviteit tussen vertegenwoordigers en vrouwen.

In tweede instantie, en ongeacht de richting van de congruentiepatronen, erkende de typologie van Severs (2010) de mogelijkheid van variatie in de mate van congruentie tussen de claims geformuleerd door, respectievelijk, vertegenwoordigers en vrouwen. Severs (2010, p. 419) beschouwde vertegenwoordigende claims als

taalhandelingen, waarbij een bepaald beleidsthema (bv. emancipatie) wordt aangekaart en specifieke belangen worden toegekend aan vrouwen (bv. het recht op zelfdeterminatie), en zij stelde dat congruentie volledig, selectief of niet-bestaande kan zijn. Wanneer vertegenwoordigers in hun antwoorden hetzelfde thema opnemen als vrouwen maar een andere belang toekennen aan vrouwen (bv. de nood aan externe bevrijding van moslimvrouwen), worden deze antwoorden als *selectief responsief* beschouwd. Ze drukken eenzelfde bekommernis uit, maar kennen verschillende belangen toe aan moslimvrouwen. Daarentegen impliceert *volledige responsiviteit* congruentie op het niveau van zowel de aangekaarte thematiek als de geformuleerde belangen. Bij *non-responsiviteit* is congruentie wat betreft zowel thematiek als belangenformulering afwezig. Een gelijkaardige variatie is mogelijk wanneer vertegenwoordigers anticiperende claims formuleren. Wanneer hun claims een reactie van vrouwen uitlokken, kan de gerealiseerde congruentie volledig, selectief of onbestaande zijn. Deze congruentiepatronen vertalen zich, respectievelijk, in *gerealiseerde a posteriori responsiviteit* (thema/belang), *selectieve a posteriori responsiviteit* (thema, geen belang), en *niet-gerealiseerde a posteriori responsiviteit*.

In onze studie gebruiken we de typologie van Severs (2010) om de inclusiviteit van het Vlaamse hoofddoekendebat en de kwaliteit van de substantiële vertegenwoordiging van moslimvrouwen te bepalen. Door de inclusie van de perspectieven van moslimvrouwen voorop te stellen, hanteren we een kwaliteitsbenadering die erkent dat partijen innoverende inzichten omtrent de belangen van moslimvrouwen kunnen aanleveren en dat moslimvrouwen er diverse, en mogelijk conflicterende, belangen op nahouden. In overeenstemming met deze visie op de kwaliteit van substantiële vertegenwoordiging, verwachten we dat onze studie bijkomend bewijs zal leveren voor de in de literatuur veronderstelde relevantie van linkse partijen, descriptieve vertegenwoordigers – *i.e.* vrouwen en vertegenwoordigers met een allochtone achtergrond – en vertegenwoordigers met wederzijdse contacten met moslimvrouwen. Eerdere studies toonden namelijk aan dat in contexten van wantrouwen, zoals het hoofddoekendebat, dit type actoren het meest aandacht heeft voor de perspectieven van vrouwen zelf (*cf.* Caul, 1999; Mansbridge, 1999; Dovi, 2002; Celis, 2006).

3. Data, methode en operationalisering

3.1 Afbakening van het Vlaamse hoofddoekendebat

De eerste fase van het onderzoek bestond erin de contouren van het Vlaamse hoofddoekendebat af te bakenen. Hierbij werd een tweeledige strategie gehanteerd. Eerst

identificeerden we de publieke ontmoetingsplaatsen of fora waarin de hoofddoek werd besproken. Daarna onderscheidden we binnen deze fora gesprekken over de hoofddoek van andere gesprekken. Gezien de gedeelde beleidsverantwoordelijkheden tussen het federale (Belgische) en het regionale (Vlaamse) niveau, wezen we een puur regionale beperking van het 'Vlaamse' hoofddoekendebat af. We beslisten daarentegen om het 'Vlaamse' hoofddoekendebat te situeren in de publieke fora waarin het Nederlands, de officiële taal van Vlaanderen, werd gehanteerd; zijnde de Nederlandstalige media, het Vlaamse Parlement, de federale Senaat en het Huis van Vertegenwoordigers, het publieke platform dat werd gecreëerd door vrouwenorganisaties die rond het thema mobiliseerden in Vlaanderen en dat van de politieke partijen die een zetel behaalden in het Vlaamse Parlement.³ Binnen deze publieke fora werden, op basis van het trefwoord 'hoofddoek',⁴ gesprekken over de hoofddoek geïdentificeerd.

Deze publieke fora werden onderzocht voor de periode 2004 tot en met 2009. Via een zoektocht op basis van het trefwoord 'hoofddoek' werden 79 journaals van de Vlaamse publieke omroep (VRT) in de studie opgenomen. Omwille van de beperkte capaciteiten van het VRT-archief werden slechts 21 van de 80 VRT 'infotainment'-programma's waarin de hoofddoek werd besproken onderzocht.⁵ Via de online databank Mediargus⁶ werden 2.829 persartikels voor de populaire krant *Het Laatste Nieuws* (601), de zogenaamde kwaliteitskranten *De Morgen* (925) en *De Standaard* (1042), en het magazine *Knack* (261) weerhouden. Naast 54 documenten van het Vlaamse Parlement werden 22 documenten van de Senaat en 54 documenten van het Huis van Vertegenwoordigers in de studie opgenomen. De partijprogramma's, persberichten, conferentieteksten, ledenmagazines en websites van politieke partijen en van de vrouwen- en jongerenafdelingen werden bestudeerd. De verzamelde partijdocumentatie is relatief exhaustief en laat toe om trends bij de partijen te detecteren.⁷

Omdat veel van deze documenten niet enkel over de hoofddoek handelen, werd binnen deze documenten een tweede selectie gemaakt op basis van het trefwoord 'hoofddoek'. We weerhielden daarbij niet enkel de interventies of spraakhandelingen van actoren die het woord 'hoofddoek' bevatten maar ook van diegenen die reageerden op deze actoren in eenzelfde context (bijvoorbeeld in een parlementair debat of een interview). De interventies van parlementsleden, ministers en lokale afgevaardigden werden opgenomen in de studie, zowel wat de Nederlandstalige als de Franstalige partijleden betreft. Hoewel het onwaarschijnlijk is dat de interventies van Franstalige partijleden verband houden met gebeurtenissen in Vlaanderen, kunnen deze interventies, voor zover ze in 'Vlaamse' fora werden gemaakt, een impact gehad hebben op de dynamiek van het Vlaamse hoofddoekendebat. In totaal werden 1.481 interventies door politieke partijen geïdentificeerd.

Op basis van hun interventies in de media werden vrouwenorganisaties die mobiliseerden rond het thema van de hoofddoek geïdentificeerd. We contacteerden

deze organisaties – en alle andere organisaties die zich in hun netwerk bevonden – voor aanvullende documentatie over hun publieke standpunten met betrekking tot de hoofddoek. De meerderheid van de 69 verzamelde documenten bestond uit persberichten en opiniebijdragen van de allochtone vrouwenorganisatie ‘Baas Over Eigen Hoofd’ en de algemene vrouwenorganisatie ‘Vrouwen Overleg Komitee’. Daarnaast werden ook documenten van de allochtone vrouwenorganisaties ‘Steunpunt Allochtone Meisjes en Vrouwen’ en diverse, *ad hoc* opgerichte, actiecomités verzameld (‘Platform Allochtone Vrouwen’, ‘Actiecomité Moslimvrouwen Vlaanderen’, ‘Hoofddoek of niet – De vrouw beslist’ en ‘Vrije Keuze’). Documenten van koepelorganisaties zoals het ‘Minderhedenforum’, de ‘Federatie van Islamitische Organisaties’ en het platform ‘Organisaties tegen een hoofddoekenverbod in scholen’ en de interventies van individuele moslimvrouwen in de media (interviews, opiniebijdragen) werden ook opgenomen. Dit liet ons toe om de relatie tussen individuele moslimvrouwen en vrouwenorganisaties te bestuderen. In totaal werden 475 interventies door vrouwenorganisaties en moslimvrouwen geïdentificeerd.

3.2 *Identificatie van vertegenwoordigende claims voor moslimvrouwen*

Vervolgens identificeerden we binnen deze interventies de vertegenwoordigende claims voor moslimvrouwen. We hanteerden een ‘formele’ benadering van substantiële vertegenwoordiging en definieerden vertegenwoordigende claims voor moslimvrouwen als discursieve handelingen die (1) een situatie aanklaagden die nadelig is voor moslimvrouwen, (2) een voorstel formuleerden om een dergelijke situatie te verbeteren of (3) een recht voor moslimvrouwen claimden met dezelfde intentie (Celis, 2006, p. 88).

Voor de analyse van claims werd de methode van ‘Critical Frame Analysis’ (CFA) gebruikt. CFA-methodes vertrekken vanuit de idee dat politieke handelingen probleemgedreven zijn en dat het mogelijk is om binnen politieke handelingen (zoals, media-interventies, parlementaire vragen, enz.) terugkerende probleemrepresentaties (*i.e.* ‘frames’) te identificeren. CFA-methodes hanteren traditioneel een interpretatief schema dat onderzoekers in staat stelt om de onderliggende probleemrepresentaties in politieke handelingen bloot te leggen. Hierbij hanteren ze een reeks ‘reflectieve vragen’ om de specifieke diagnose (“wat is het probleem?”), de prognose (“wat is de probleemoplossing?”) en de oproep tot actie (“wie is verantwoordelijk voor het probleem/de oplossing?”) te identificeren (Verloo, 2005; Saharso & Lettinga, 2008; Rosenberger & Sauer, 2011). Het inductieve en probleemgeoriënteerde karakter van CFA leent zich uitermate tot de identificatie van vertegenwoordigende claims (*cf.* Meier, 2008; Severs, 2012).

Doorheen een iteratief codeerproces werden diverse claims geïdentificeerd op basis van het algemene *beleidsthema* (bv. ‘tewerkstelling’, ‘onderwijs’, enz.) die ze

te berde brachten en de specifieke *belangen* die hierbij werden toegedicht aan moslimvrouwen (bv. arbeidsdiscriminatie, ongelijke onderwijskansen.). Wanneer er naar meer beleidsthema's werd verwezen in één claim (bv. emancipatie en onderwijs), reflecteert het gecodeerde beleidsthema de specifieke situatie waarin moslimvrouwen zich bevinden. Claims zoals "een verbod op de hoofddoek in onderwijs beperkt de emancipatiekansen van meisjes" werden dus gecodeerd onder emancipatie en niet onderwijs.

De manier waarop we claims voor 'moslimvrouwen' hebben geïdentificeerd vereist verdere duiding. Vertrekkende vanuit het gegeven dat moslimvrouwen lid kunnen zijn van hiërarchisch kleinere (bv. jonge meisjes, Turkse vrouwen) en grotere groepen (bv. moslims, vrouwen) hebben we bij de identificatie van claims de afweging gemaakt of moslimvrouwen al dan niet konden worden beschouwd als het hoofdschets van deze claims (*cf.* Erzeel, 2011, p. 435). Claims die, bijvoorbeeld, verwezen naar de 'nefaste effecten van moslimscholen' zonder duidelijk te maken hoe moslimscholen schadelijk zijn voor moslimmeisjes werden niet gecodeerd als vertegenwoordigende claims voor moslimvrouwen. Claims die geformuleerd werden namens de moslimgemeenschap en waarin het aandeel van vrouwen ondergearticuleerd bleef werden evenmin opgenomen in de studie. Claims zoals 'het risico bestaat om de allochtone gemeenschap te stigmatiseren' werden dus niet gecodeerd als claims voor moslimvrouwen.

De geïdentificeerde claims vormen de eenheid van analyse in dit onderzoek en de basis voor de identificatie van congruentiepatronen tussenpolitieke partijen enerzijds en vrouwenorganisaties en moslimvrouwen anderzijds. In de 1.481 interventies vanwege politieke partijen werden 645 claims voor moslimvrouwen geïdentificeerd. In de 475 interventies van vrouwenorganisaties en moslimvrouwen werden 568 claims geïdentificeerd.

3.3 *Identificatie van congruentiepatronen*

In een derde fase van de studie werden de congruentiepatronen geïdentificeerd tussenpolitieke partijen enerzijds en vrouwenorganisaties en moslimvrouwen anderzijds. Omwille van het lage aantal claims dat werd geformuleerd door vertegenwoordigers van Franstalige partijen en de consistentie ervan met de claims van hun Vlaamse tegenhangers, voegden we deze per partijfamilie samen. Omwille van hun belangrijke interne consistentie voegden we de claims geformuleerd door vrouwenorganisaties en moslimvrouwen samen onder het label 'vrouwenbeweging'.⁸ Omdat de claims geformuleerd door respectievelijk partijfamilies en de vrouwenbeweging consistent waren binnen de diverse publieke fora opgenomen in deze studie (zie *supra*), maakten we in onze analyse abstractie van de specifieke fora waarin claims werden geformuleerd.⁹

Eerst identificeerden we de beleidsprioriteiten van partijfamilies en van de vrouwenbeweging – *i.e.* de beleidsthema's waarvoor ze het hoogste aantal claims formuleerden. Deze beleidsprioriteiten werden vergeleken voor de periodes 2004-2005, 2006-2007 en 2008-2009, wat de detectie van wijzigingen in de congruentiepatronen doorheen de tijd mogelijk maakte. Vervolgens spitte onze analyse zich toe op het niveau van de belangenformuleringen zelf. De criteria van Severs (2010) voorselectieve, volledige of non-congruentie werden in deze studie geoperationaliiseerd op een manier die toelaat om de congruentie tussen de sets van belangen die geformuleerd werden binnen een bepaald beleidsthema (bv. 'emancipatie', 'onderwijs', 'tewerkstelling') te bestuderen. We kenden het label 'volledige congruentie' toe wanneer alle belangenformuleringen van een partijfamilie voor een bepaald beleidsthema overeenstemden met deze van de vrouwenbeweging. Wanneer niet één belangenformulering overeenstemde met deze van de vrouwenbeweging, gaven we het label 'non-congruentie'. Het label 'selectieve congruentie' kenden we toe wanneer minstens één belangenformulering van een partijfamilie voor een bepaald beleidsthema overeenstemde met de belangen die voor dit thema werden geformuleerd door de vrouwenbeweging.

Vervolgens beoordeelden we de richting van de congruenties. Claims werden gecodeerd per maand. Dit liet toe om de origine van 'nieuwe' thema's en belangenformuleringen toe te schrijven aan partijfamilies of aan de vrouwenbeweging. 'Nieuw' verwijst hierbij naar de thema's en belangenformuleringen die nog niet eerder in het debat werden geformuleerd. Omdat de vrouwenbeweging in de eerste maand van de onderzoeksperiode (januari 2004) de grootste diversiteit aan thema's en belangen formuleerde, werd de 'origine' hiervan toegewezen aan de vrouwenbeweging. Wanneer in de rest van de onderzoeksperiode de origine van nieuwe thema's en belangen kon worden toegeschreven aan de vrouwenbeweging, onderzochten we de respons van partijfamilies hierop. Analooq aan de congruentiepatronen onderscheidden we hierbij drie patronen van responsiviteit. Wanneer alle belangen geformuleerd door een partijfamilie voor een bepaald thema overeenstemden met de belangenformuleringen voor dat thema van de vrouwenbeweging, werd het label 'volledige responsiviteit' toegekend. Wanneer geen enkele van deze belangenformuleringen overeenstemde met die van de vrouwenbeweging, gaven we het label 'non-responsiviteit'. Wanneer minstens één van de belangenformuleringen van partijen overeenstemde met die van de vrouwenbeweging, werd het label 'selectieve responsiviteit' toegekend. Wanneer nieuwe belangenformuleringen konden worden toegeschreven aan partijfamilies, onderzochten we de respons van de vrouwenbeweging hierop. Wanneer de nieuwe belangenformuleringen van partijfamilies werden herhaald door de vrouwenbeweging, werd het label 'gerealiseerde *a posteriori* responsiviteit' toegekend. Wanneer deze nieuwe belangenformuleringen niet werden herhaald, gaven we het label 'niet-gerealiseerde *a posteriori* responsiviteit'.

Bij het aggregeren van deze patronen per thema hielden we rekening met de mate waarin partijfamilies de thematische prioriteiten en de belangenprioriteiten van de vrouwenbeweging volgden. Deze afweging liet ons toe om de relatieve waarde van de geïdentificeerde congruentiepatronen in te schatten. Wanneer een partijfamilie voornamelijk congruentie vertoonde met thema's en belangen die voor de vrouwenbeweging niet erg belangrijk waren, werd de algemene responsiviteit van deze partijfamilie lager ingeschat dan de responsiviteit van partijfamilies die sterker de prioriteiten van de vrouwenbeweging volgden.

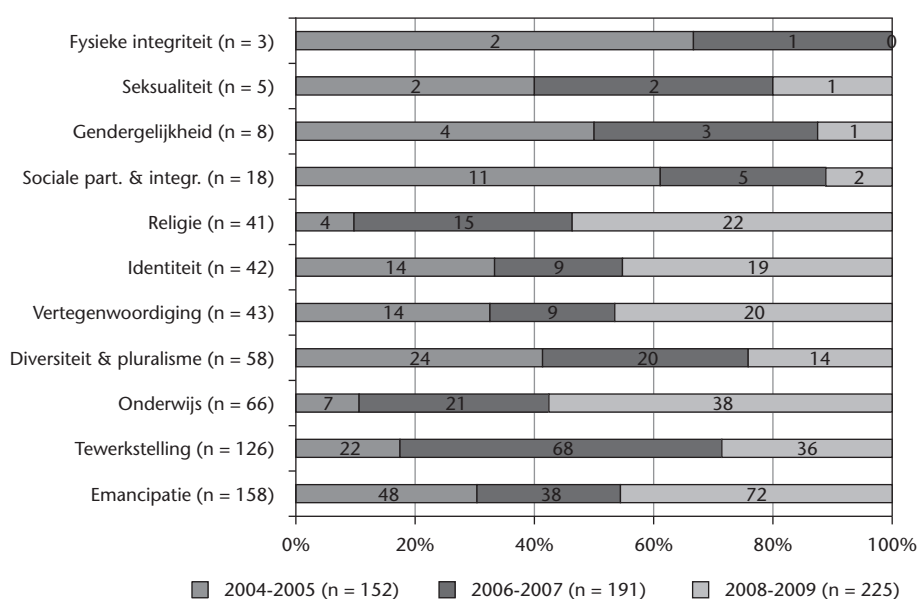
4. De belangen van moslimvrouwen: De claims van moslimvrouwen en vrouwenorganisaties

In antwoord op de mogelijke invoering van een verbod op religieuze symbolen in de publieke diensten en het publieke onderwijsnet verenigden moslimvrouwen zich in diverse 'grassroots'-organisaties, vaak met een zeer *ad hoc*-karakter. In de loop van het debat vloeiden deze organisaties in elkaar over en dit gaf, in 2007, aanleiding tot de creatie van het actieplatform BOEH! ('Baas over Eigen Hoofd'). BOEH! organiseerde, samen met de algemene vrouwenorganisatie 'Vrouwen Overleg Komitee' (VOK), diverse protestcampagnes. Ze mobiliseerden rond dezelfde thema's en kenden gelijkaardige belangen toe aan moslimvrouwen. Het VOK was echter de enige algemene vrouwenorganisatie die een dergelijke samenwerking met allochtone vrouwenorganisaties aanging. Andere algemene vrouwenorganisaties intervenueerden bijna niet in het debat. Deze bevinding suggereert dat er onder algemene vrouwenorganisaties een belangrijke onenigheid leefde over de betekenis van de hoofddoek voor moslimvrouwen (cf. S'Jegers, 2005, pp. 147-148).

De allochtone vrouwenorganisaties werden geleid door voornamelijk jonge vrouwen met een Maghrebijnse achtergrond. Wanneer we de claims geformuleerd door allochtone vrouwenorganisaties vergeleken met de claims geformuleerd door individuele moslimvrouwen (*i.e.* hun getuigenissen en opiniebijdragen in de media), vonden we geen indicatie van een intergenerationeel conflict (Gaspard & Khosrokhavar, 1995, pp. 44-45) of van een etnische bias. Ondanks het jonge, Maghrebijnse profiel van de vrouwenorganisaties werden haast geen claims geformuleerd namens etnische of leeftijdsgebonden groepen. De belangrijke congruentie tussen de claims geformuleerd door vrouwenorganisaties en individuele moslimvrouwen suggereert daarenboven dat de allochtone vrouwenorganisaties erin slaagden een breed gedragen visie op de belangen van moslimvrouwen te formuleren.

De thema's en belangen die werden geformuleerd door de 'vrouwenbeweging'¹⁰ bleven relatief consistent doorheen het debat. Zoals blijkt uit Figuur 2 waren de thema's 'emancipatie' en 'tewerkstelling' de belangrijkste prioriteiten van de vrou-

wenbeweging. Samen omvatten ze 50% van alle geformuleerde claims. De vrouwenbeweging daagde de zogenaamde emancipatorische functie van een hoofddoekenverbod uit en verwierp de nood aan ‘externe bevrijding’ van moslimvrouwen. Ze claimde het recht van moslimvrouwen om hun eigen keuzes te maken en het recht om een eigen (religieuze) invulling te geven aan emancipatie. De vrouwenbeweging stelde daarbij dat een verbod op de hoofddoek de opleidings- en tewerkstellingskansen van jonge vrouwen zou inperken en, daarmee gepaard gaand, ook hun kansen op economische verzelfstandiging zou beperken. Moslimvrouwen introduceerden alternatieve beleidsmaatregelen, zoals hun voorstel om niet de hoofddoek aan te pakken maar wel diegenen die druk op meisjes uitoefenen (om te sluieren).



FIGUUR 2. De beleidsprioriteiten van de vrouwenbeweging.

In haar vertegenwoordigende claims vestigde de vrouwenbeweging voornamelijk aandacht op de constitutioneel bepaalde rechten van moslimvrouwen. Thema's als 'gendergelijkheid', 'fysieke integriteit' en 'seksualiteit', die traditionele representaties van moslimvrouwen als onderdrukt en niet-geëmancipeerd in de herinnering brachten, waren van ondergeschikt belang in hun claims. Slechts bij wijze van uitzondering klaagde de vrouwenbeweging de ongelijke impact aan die een verbod op religieuze symbolen had op vrouwen en de westerse, sterk geseksualiseerde, beeldvorming van vrouwen. Slechts in drie claims sprak de vrouwenbeweging zich kritisch uit over de verbale en fysieke agressie die moslimvrouwen zouden ervaren wanneer ze zich zonder hoofddoek op straat begeven.

De mobilisatie tegen de invoering van een hoofddoekenverbod in het onderwijs en in publieke administraties verklaart de sterke toename van de thema's 'tewerkstelling' in de periode 2006-2007 en van 'onderwijs' in de periode 2008-2009 (Figuur 2). Na de invoering van een dergelijk verbod voor 'front-office'-personeel in de publieke diensten van Antwerpen, Gent en Lier klaagde de vrouwenbeweging aan dat moslimvrouwen naar minder interessante, 'back-office'-functies werden gemanoeuvreed. Moslimvrouwen bekritiseerden de onwil van de overheid om een voorbeeldfunctie op te nemen en stelden dat het verbod in publieke diensten een sneeuwbaaleffect zou genereren in de arbeidsmarkt. In de periode 2008-2009 wonnen de thema's 'vertegenwoordiging' en 'onderwijs' aan belang. In reactie op het toenemende aantal scholen die een hoofddoekenverbod invoerden, laakte de vrouwenbeweging niet enkel de ongelijke onderwijskansen van moslimmeisjes, maar vorderden moslimvrouwen ook steeds explicieter hun capaciteit om zelf te bepalen "wat in hun belang is" terug. Ze verwierpen dominante gelijkschakelingen tussen de hoofddoek en de onderdrukking van moslimvrouwen en daagden de vertegenwoordigende autoriteit uit van diegenen die claimden namens hen te spreken terwijl ze de noodzaak aan een hoofddoekenverbod propageerden.

De claims van de vrouwenbeweging vertoonden een belangrijke gelijkenis met het liberale discours van 'rechten en vrijheden', wat een zekere aanpassing aan de Vlaamse discursieve context laat vermoeden. Belangrijk hierbij is de manier waarop de vrouwenbeweging 'inclusieve neutraliteit' beklemtoonde. In tegenstelling tot de Franse, legt de Belgische Grondwet geen strikte doctrine van statelijke neutraliteit op maar heeft deze een pragmatische benadering van religieuze symbolen gefaciliteerd (Torrekens, 2005, p. 57; Velaers & Foblets, 2010, p. 114). Verwijzend naar deze traditie pleitten moslimvrouwen voor een visie op neutraliteit die het belang van een neutraal handelen van de publieke dienstverleners boven de neutraliteit van hun kledij plaatst. Meermaals gaven zij uitdrukking aan hun wens om "beoordeeld te worden op basis van wat ze doen, niet wat ze dragen". Finaal suggereert de stabiliteit van hun claims dat de standpunten van moslimvrouwen en organisaties weinig beïnvloed werden door de interventies van andere actoren in het debat, zoals politieke partijen.

5. De belangen van moslimvrouwen: de claims van politieke partijen

Hoewel de studie de responsiviteit van politieke partijen wil onderzoeken, is een bespreking van het aantal interventies gemaakt en claims geformuleerd door partijen niet onbelangrijk. Deze laat ons toe om het precieze aandeel van partijen in het debat en het belang van hun responsiviteit in te schatten. Vertrekkende vanuit

theoretische veronderstellingen omtrent het grotere aandeel van linkse partijen en descriptieve vertegenwoordigers in de vertegenwoordiging van vrouwen, zullen we eerst ingaan op partijspecifieke en seksspecifieke tendensen om claims voor moslimvrouwen te formuleren.

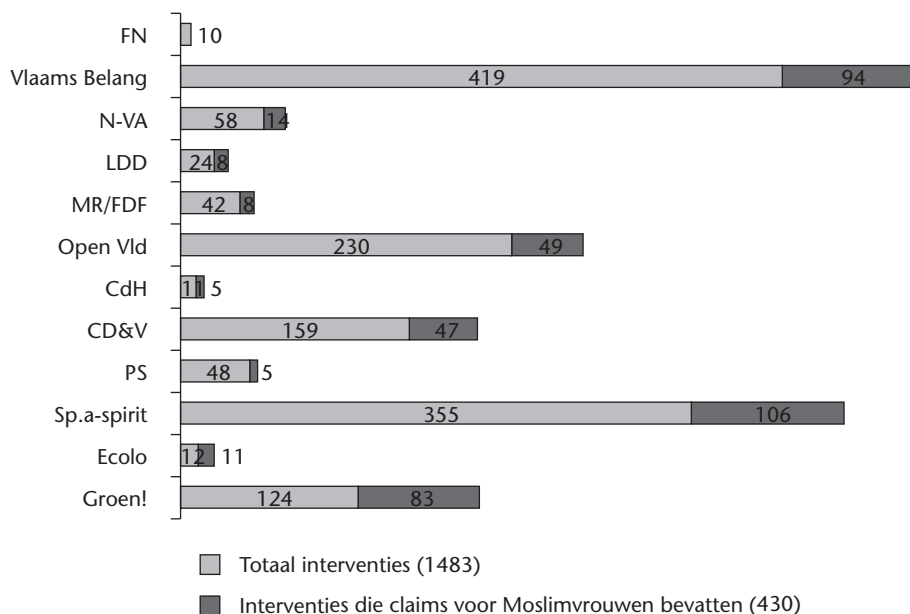
5.1 *Veel gepraat, weinig vertegenwoordiging?*

Slechts 28,9% van alle partijinterventies gaf aanleiding tot de formulering van minstens één claim voor moslimvrouwen (429 op 1481). Dergelijke interventies werden voornamelijk gemaakt in de media en in officiële partijcommunicatie (bv. persberichten, ledenmagazines, enz.). Het belang van deze partijcommunicatie wordt echter vertekend door de sterke mate waarin de extreemrechtse partij Vlaams Belang het thema van de hoofddoek opnam in de communicatie naar haar leden. Het merendeel van de interventies gemaakt en claims geformuleerd in partijdocumenten behoort toe aan Vlaams Belang. De eigen partijcommunicatie is daarmee ook het belangrijkste forum waarin Vlaams Belang standpunten over de hoofddoek inneemt. Het belang van de media voor de vertegenwoordiging van moslimvrouwen kan niet geringschat worden. Liefst 29% van alle interventies in de media gaf aanleiding tot het formuleren van minstens één claim voor moslimvrouwen, in tegenstelling tot slechts 25,3% van de interventies in de parlementaire arena's.

De vertegenwoordigende activiteiten van partijfamilies¹¹ vertoonden belangrijke verschillen (zie Figuur 3). In termen van absoluut aantal interventies leverde het Vlaams Belang de grootste bijdrage aan het debat. Partijleden formuleerden echter slechts in 22,4% van hun interventies een claim voor moslimvrouwen. In het merendeel van hun interventies rond de hoofddoek verwezen partijleden niet naar de belangen van moslimvrouwen. De interventies van partijleden vertoonden daarentegen een belangrijke bekommernis voor thema's van multiculturalisme, integratie en (bedreigingen voor) westers secularisme. Dit patroon vonden we ook terug bij de Vlaams-nationalistische partij N-VA en de liberale partijen Open Vld en MR/FDF (Figuur 3). De groene, christendemocratische en de Vlaamse sociaaldemocratische partijen spraken daarentegen veel vaker voor moslimvrouwen wanneer ze intervenieerden in het hoofddoekendebat (in respectievelijk 69,1%, 30,6% en 28,9% van hun interventies). Vooral in haar opiniebijdragen in de pers betuigde de groene partij Groen! zich een belangrijke voorvechter van de belangen van moslimvrouwen.

Om het respectieve aandeel van mannelijke en vrouwelijke partijleden in de vertegenwoordiging van moslimvrouwen te bepalen, berekenden we het gemiddelde aantal claims geformuleerd per interventie voor sekse en per partij. In tegenstelling tot de absolute aantallen aan claims laten deze gemiddelden toe om na te gaan

in welke mate mannelijke en vrouwelijke partijleden in het hoofddoekendebat claims voor moslimvrouwen formuleerden. Hoewel vrouwen minder vaak intervenueerden dan mannen (405 interventies versus 921 interventies door mannen), formuleerden vrouwen vaker en meer claims voor moslimvrouwen. Zoals blijkt uit Tabel 1, formuleerden vrouwen gemiddeld 0,76 claims per interventie; mannen slechts 0,31 claims per interventie.



Opmerking: Interventies door leden van twee verschillende partijen werden eenmaal gecodeerd voor elke betrokken partij. Dit genereerde een hoger aantal interventies (+2) en interventies die claims voor moslimvrouwen bevatten (+1) dan hun reële voorkomen in het debat.

FIGUUR 3. Interventies per partij.

Het verschil tussen mannelijke en vrouwelijke partijleden is het grootst in de groene partijen Ecolo en Groen! en in de christendemocratische partij CD&V. Binnen deze partijen formuleerden vrouwen veel vaker claims wanneer ze intervenueerden in het debat dan mannen. Binnen de Vlaams-nationalistische partij N-VA en de liberale partijen Open Vld en MR/FDF is het verschil in gedrag tussen mannen en vrouwen niet enkel kleiner; mannen formuleerden gemiddeld ook vaker claims voor moslimvrouwen dan hun vrouwelijke tegenhangers. De lager dan gemiddelde tendens van liberale en Vlaams-nationalistische vrouwen om namens moslimvrouwen te spreken ligt in het verlengde van hun beperkte deelname aan het debat in termen van absolute aantallen interventies. Deze lager dan gemiddelde activiteit kan voor de, toen kleine, partij N-VA verklaard worden door de voornamelijk man-

nelijke bezetting van leiderschapsposities. Voor de liberale partijen is een dergelijke verklaring minder eenduidig: tijdens het debat namen vrouwelijke partijleden ook leiderschapsposities (als regionale en federale ministers) in. Zoals blijkt uit Tabel 1, werd een aanzienlijk aandeel van de geïdentificeerde interventies gemaakt door partijen – *i.e.* interventies die niet konden worden toegewezen aan individuele partijleden. Het merendeel van deze interventies (185 van 214) werd gemaakt door Vlaams Belang, wat de belangrijke consensus omtrent het thema van de hoofddoek binnen de partij illustreert.

TABEL 1. **Claims per interventies – gemiddelden per partij en per sekse.**

Claims in interventies	Mannen (n = 288/921)	Vrouwen (n = 314/405)	Partij (n = 74/214)
Vlaams Belang (n = 148/456)	0,30	0,50	0,31
N-VA (n = 17/60)	0,31	0	0
LDD (n = 10/24)	0,31	0,67	0,60
MR/FDF (n = 14/53)	0,27	0,25	–
Open Vld (n = 91/238)	0,38	0,9	0
CdH (n = 6/11)	0	0,60	–
CD&V (n = 66 op 159)	0,19	0,87	0
PS (n = 7/48)	0,08	0,21	–
sp.a-spirit (n = 150/355)	0,31	0,61	0,77
Ecolo (n = 12/12)	1,0	1,0	–
Groen! (n = 155/124)	0,58	1,60	0,67
Totaal (n = 676/1540)	0,31	0,76	0,35

Opmerking: Interventies door leden van twee of meer partijen werden eenmaal gecodeerd voor elke betrokken partij. Dit genereerde een hoger aantal interventies (+59) en claims (+31) dan hun reële voorkomen in het debat.

Omwille van het beperkte aantal partijleden met een allochtone achtergrond kunnen we enkel uitspraken doen over tendensen binnen de linkse partijen. Een groot percentage van de claims geformuleerd door leden van de sociaaldemocratische en groene partijen was van vrouwelijke partijleden met een allochtone achtergrond. De grotere tendens binnen linkse partijen om namens moslimvrouwen te spreken, is dus in belangrijke mate toe te schrijven aan de vertegenwoordigende activiteiten van deze vrouwen. Onze studie bevestigt hiermee bestaande veronderstellingen omtrent de grotere tendens onder linkse en descriptieve vertegenwoordigers om vrouwen te vertegenwoordigen. Onze studie toont ook aan dat in de Vlaamse context, waarin het Vlaams Belang zwaar inzet op thema's van integratie, onder partijen een belangrijke terughoudendheid leefde om een proactief beleid te voeren rond de hoofddoek. In deze context vertoonden linkse partijen, en vooral hun vrouwelijke leden met een allochtone achtergrond, een grotere tendens om te interveniëren namens moslimvrouwen.

5.2 *De claims van partijen en hun responsiviteit*

Wanneer we de responsiviteit van partijfamilies onderzochten, bleek dat de grotere tendens bijr linkse partijen en descriptieve vertegenwoordigers (*i.e.* vrouwen met een allochtone achtergrond) om namens moslimvrouwen te spreken gepaard ging met een grotere responsiviteit aan de vrouwenbeweging. Onze studie toont hiermee niet enkel het belang aan van een relationele benadering van substantiële vertegenwoordiging – wat toelaat om de intrinsieke waarde van vertegenwoordigende claims in te schatten – maar levert ook een belangrijke bijdrage aan de bestaande literatuur rond substantiële vertegenwoordiging. Ten eerste bevestigen onze bevindingen de grotere tendens onder linkse partijen om vrouwenbelangen te vertegenwoordigen (Caul, 1999; Celis, 2006) en tonen daarenboven aan dat deze partijen ook meer responsief zijn aan de stemmen van vrouwen zelf. Ten tweede tonen ze het belang aan van descriptieve vertegenwoordigers (Mansbridge, 1999; Dovi, 2002; Donovan, 2007). Binnen hun partijen stuurden zij het debat aan en dwongen ze andere leden om een standpunt omtrent de hoofddoek in te nemen. In het verlengde daarvan vonden we, ten derde, dat vooral descriptieve vertegenwoordigers succesvol konden anticiperen op de belangen van moslimvrouwen (gerealiseerde *a posteriori* responsiviteit). In wat volgt gaan we verder in op deze drie tendensen en bespreken we hoe deze zich verhouden tot de specifieke responsiviteitspatronen van partijfamilies.

De responsiviteitspatronen van partijfamilies vertoondeneen belangrijk links-rechtspatroon. Groene en sociaaldemocratische partijen formuleerden het grootste aantal claims voor moslimvrouwen (Tabel 2) en bleken het meest responsief aan de beleidsprioriteiten en belangenprioriteiten van de vrouwenbeweging. Doorheen het debat namen de vertegenwoordigende activiteiten van de linkse partijen toe. Dit wijst erop dat ze doorheen het debat en in antwoord op de toenemende protest-activiteiten van de vrouwenbeweging meer responsief werden. De vertegenwoordigende activiteiten van de overige partijen kenden een hoogtepunt in de periode 2006-2007 maar namen af in de periode 2008-2009 wanneer moslimvrouwen het actiefst mobiliseerden. De activiteiten van de liberale partijen namen doorheen het hele debat af. Deze toenemende terughoudendheid werd waarschijnlijk veroorzaakt door de belangrijke kritiek die liberale partijleden kregen op hun pleidooi voor de invoering van een hoofddoekenverbod begin 2004.

Net zoals de vrouwenbeweging beklemtoonden linkse partijen vooral thema's als 'emancipatie', 'tewerkstelling' en 'onderwijs' (Tabel 2).¹² Linkse partijen herhaalden hierbij de belangrijkste belangenformuleringen van de vrouwenbeweging, zoals het recht van moslimvrouwen om een vrije keuze te maken (om al dan niet de hoofddoek te dragen), de introductie van alternatieve beleidsmaatregelen (andere dan een verbod) om een dergelijke vrije keuze te vrijwaren en het pleidooi voor 'inclusieve neutraliteit'. De beperkte aandacht voor de thema's 'gendergelijk-

heid', 'seksualiteit' en 'fysieke integriteit' weerspiegelt de 'positieve' vertegenwoordigingsstrategie van linkse partijen: zonder al te diep in te gaan op hoofddoekgerelateerde gendercontroverses, hielden ze een pleidooi voor de rechten en vrijheden van moslimvrouwen. Slechts bij uitzondering verwezen linkse partijen naar het genderdiscriminatoire karakter van de hoofddoek en de verbale en fysieke agressie waarmee moslimvrouwen zouden te kampen hebben wanneer ze zich zonder hoofddoek op straat begeven.

TABEL 2. Distributie van beleidsthema's per partijfamilie.

	Groen	Sociaal-democratisch	Christen-democratisch	Liberaal	Extreem-rechts	Vlaams-Nationalistisch	Vrouwenbeweging
Emancipatie	39	39	20	36	43	3	158
Tewerkstelling	46	49	12	4	2	1	126
Onderwijs	24	18	3	6	3	3	66
Diversiteit & Pluralisme	13	10	12	0	0	0	58
Vertegenwoordiging	13	9	4	15	29	3	43
Identiteit	9	4	5	4	1	0	42
Religie	4	5	1	0	0	0	41
Sociale participatie & integratie	17	18	7	11	1	3	18
Gendergelijkheid	1	2	2	20	26	0	8
Seksualiteit	0	0	0	3	1	1	5
Fysieke integriteit	1	3	6	9	19	2	3
Totaal N	167	157	72	108	125	16	568

De belangrijke responsiviteit van linkse partijen aan de vrouwenbeweging lijkt niet enkel ingegeven door een traditioneel grotere bezorgdheid voor thema's van gender en diversiteit. Ze lijkt ten dele ook het gevolg te zijn van de sterke aansluiting van de beleidsprioriteiten van de vrouwenbeweging bij traditioneel linkse kernthema's, zoals tewerkstelling en onderwijskansen. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de voorloperrol die de sociaaldemocratische partij sp.a-spirit opnam met betrekking tot het thema 'tewerkstelling'. In de periode 2004-2005 klaagde de partij, veel vaker dan andere partijen of de vrouwenbeweging zelf, de arbeidsdiscriminatie aan die vrouwen met een hoofddoek ondervonden. In de periode 2006-2007 nam de aandacht van de partij voor dit thema verder toe. Tijdens deze periode werden de interventies van partijleden echter gekenmerkt door een belangrijke verdeeldheid. Deze stond in verband met het besluit van sp.a-burgemeester Patrick Janssens om de hoofddoek te verbieden voor het Antwerpse stadspersoneel (november 2006). In de loop van 2007, en in reactie op het initiatief van Vlaams Belang om gelijkaardige verboden in te voeren in andere Vlaamse steden, zette de polarisering binnen de partij zich verder. Samen met leden van Groen! lanceerden leden

van sp.a-spirit alternatieve gemeentevorstellen waarbij ze het recht op gelijke tewerkstellingskansen voor moslimvrouwen bepleitten en een inclusieve visie op de neutraliteit van stedelijke diensten propageerden. Ondanks de aanhoudende partijverdeeldheidzorgde dit thema voor een belangrijk kantelmoment binnen de sociaaldemocratische partij: het dwong partijleden om een publiek standpunt omtrent de hoofddoek in te nemen en hun visie op de belangen van moslimvrouwen te expliciteren. In 2009, en in respons op de protestactiviteiten van moslimvrouwen, voerden groene en sociaaldemocratische partijleden het debat omtrent de gelijke toegang tot het onderwijs op. Ze klaagden hierbij, net zoals de vrouwenbeweging, aan dat een hoofddoekenverbod de ontplooiingskansen van jonge meisjes zou inperken. Vooral Groen! mobiliseerde in deze periode sterk tegen de mogelijke invoering van een algemeen hoofddoekenverbod in het onderwijs.

Liberaal, Vlaams-nationalistische en rechtse partijen spraken zich positiever voor dergelijk verbod uit. Hoewel deze partijen dezelfde beleidsthema's behandelde als de vrouwenbeweging, legden ze andere prioriteiten en kenden ze andere belangen toe aan moslimvrouwen (selectieve responsiviteit). Naast het thema 'emancipatie', besteedden liberale, Vlaams-nationalistische en rechtse partijen voornamelijk aandacht aan thema's als 'gendergelijkheid', 'fysieke integriteit' en 'vertegenwoordiging' (Tabel 2). Het merendeel van hun claims verwees naar het gebrek aan vrije keuze (om al dan niet te sluieren) van moslimvrouwen en haalde de steeds jongere leeftijd waarop meisjes de hoofddoek beginnen te dragen aan als bewijs hiervan. Deze claims gingen gepaard met een sterke klemtoon op genderongelijkheid en verwijzingen naar de agressie die ongesluierde moslimvrouwen te beurt valt. Leden van deze partijen zagen de hoofddoek als een "symbool van de ongelijke behandelingen die vrouwen genieten binnen de moslimgemeenschap" en definieerden de hoofddoek als een 'vrouwonvriendelijke' praktijk opgelegd door moslimmannen. In hun claims presenteerden ze een verbod op de hoofddoek als een middel om gendergelijkheid te realiseren en als een manier om moslimvrouwen in staat te stellen om een vrije keuze te maken.

Deze claims gingen gepaard met een sterke kritiek op – voornamelijk feministische en linkse – actoren die de emancipatorische effecten van een hoofddoekenverbod in twijfel trokken. Deze actoren werden ervan beschuldigd de reële belangen van moslimvrouwen te negeren en hun onderdrukking te bestendigen. Philip Claey's (Vlaams Belang) stelde: "Links heeft nood aan sukkelaars, en dat is dikke pech voor de islamitische vrouwen die worden gedwongen om met een hoofddoek rond te lopen en die geslagen, vernederd, en uitgehuwelijkt worden".¹³ Ook liberale partijleden hielden linkse en feministische actoren verantwoordelijk voor de bestendiging van de onderdrukking van moslimvrouwen. Een terugkerend punt in hun kritiek was dat "de tolerantie ten aanzien van de hoofddoek een stilzwijgende aanvaarding omvat van de controle die moslimmannen over hun vrouwen wensen uit te oefenen". Ze presenteerden een verbod op

de hoofddoek als een noodzakelijk instrument om een einde te maken aan ingewortelde praktijken van genderdiscriminatie binnen de allochtone gemeenschap. Deze gepercipieerde nood om ‘moslimvrouwen’ te bevrijden, spreekt duidelijk uit de stelling van Greet Geypen (Open Vld) dat: “De discussie gaat voor mij niet over het dragen van een hoofddoek of niet, wel over het feit dat een vrouw zich zou moeten bedekken om niet als minderwaardig te worden beschouwd. Gelijikheid tussen man en vrouw moet worden opgelegd. Ik eis een concreet actieplan om dat te bewerkstelligen”.¹⁴

Hun sterke bekommernis om genderdiscriminatie staat in sterk contrast met de beperkte aandacht voor ‘tewerkstelling’ en ‘onderwijs’. In de uitzonderlijke momenten waarop liberale of rechtse partijleden deze thema’s aankaarten, werden moslimvrouwen zelf verantwoordelijk gehouden voor de discriminatie die zij ondervinden. Paradoxaal genoeg verwezen partijleden er hierbij naar dat vrouwen zelf hun toegang tot onderwijs en tewerkstelling beperken door hun wens om de hoofddoek te dragen. De ‘selectieve responsiviteit’ van liberale, Vlaams-nationalistische en rechtse partijen – dezelfde thema’s maar met andere belangenformuleringen dan die van de vrouwenbeweging – samen met hun beperkte aandacht voor de beleidsprioriteiten van de vrouwenbeweging (‘onderwijs’ en ‘tewerkstelling’) geeft blijk van een diepgaande ontkenning van de perspectieven aangereikt door de vrouwenbeweging.

Het responsiviteitspatroon voor de christendemocratische partijen valt ergens tussen dat van de linkse en rechtse en liberale partijen. De claims van christendemocraten vertoonden een belangrijke responsiviteit aan de vrouwenbeweging: ze definieerden gelijkaardige beleidsprioriteiten en kenden gelijkaardige belangen toe aan moslimvrouwen. De claims van christendemocraten gaven echter blijk van een zekere terughoudendheid om de belangen van moslimvrouwen te definiëren enom de door de vrouwenbeweging gemaakte representaties van moslimvrouwen (als onafhankelijk en geëmancipeerd) te aanvaarden. De claims van christendemocraten waren vaak een reactie op bijzondere omstandigheden. Zo klaagden christendemocraten aan dat door een hoofddoekenverbod minder moslimvrouwen zouden deelnemen aan integratiecursussen en claimden ze het recht voor moslimvrouwen om met een hoofddoek het Parlement te bezoeken. Christendemocraten bleven ook waakzaam ten aanzien van de mogelijk onderdrukkende aspecten van de hoofddoek. Zo stelden sommige partijleden dat de hoofddoek de emancipatie van moslimvrouwen afremt en pleitten ze voor een pragmatische beleidsvoering waarbij erkend wordt dat, gezien het machismo in de moslimgemeenschap, vooral de toegang tot onderwijs en arbeid van moslimmeisjes moet worden gefaciliteerd. Deze ‘nieuwe’ claims werden niet opgenomen door de vrouwenbeweging. Samen met het relatief lage aantal claims dat door christendemocraten werd geformuleerd (72 claims), illustreren deze bevindingen de grote terughoudendheid van christendemocraten.

Complementair aan dit links-rechtspatroon, vonden we dat vrouwelijke partijleden overwegend meer responsief waren aan de vrouwenbeweging dan hun mannelijke tegenhangers. Binnen de groene en sociaaldemocratische partijen namen vooral vrouwelijke partijleden met een allochtone achtergrond het voortouw. Binnen sp.a-spirit faciliteerden Fauzaya Talhaoui en Fatma Pehlivan het interne debat over de implicaties van de invoering van een hoofddoekenverbod voor het stadspersoneel. Ze lieten zich kritisch uit over het initiatief van Patrick Janssens (zie *supra*) en zegden dat de overheid naliет een voorbeeldfunctie op te nemen. Talhaoui stelde hierbij dat de aanwezigheid van vrouwen met een hoofddoek bij publieke diensten meer tolerantie ten aanzien van andere samenlevingsgroepen kon genereren. Als federale senatoren van respectievelijk Marokkaanse en Turkse origine droegen Talhaoui en Pehlivan bij tot een zekere kentering binnen de partij. Hun initiatieven moedigden anderen aan een standpunt in te nemen en droegen bij tot de responsiviteit van de sociaaldemocratische partij. Meyrem Almaci nam eenzelfde katalyserende functie op zich binnen Groen!. Vanaf mei 2006 formuleerde ze niet minder dan 65 claims; dat is 38,9% van alle claims geformuleerd door leden van Groen!. Tijdens haar interventies verwees Almaci naar haar Turkse origine en naar haar persoonlijke keuze om de hoofddoek af te leggen en hield ze een pleidooi voor minder evasieve maatregelen dan een hoofddoekenverbod. In de zomer van 2009, wanneer het debat rond de hoofddoek in het onderwijs oplaaide, schreef Almaci diverse opiniebijdragen waarin ze zich betuigde als een hevig voorvechtster van gelijke onderwijskansen voor meisjes met een hoofddoek. Deze bevindingen geven aan dat descriptieve vertegenwoordigers een belangrijk aandeel hadden in de hogere responsiviteit van linkse partijen (Caul, 1999; Erzeel & Wiercx, 2011). Op kritieke momenten droegen zij bij tot het debat binnen de partij en dwongen ze anderen een standpunt in te nemen (Childs & Krook, 2008, p. 734).

We vonden bovendien dat er weinig tot geen wederzijdse beïnvloeding plaatsvond tussen partijen en de vrouwenbeweging. De ‘nieuwe’ of alternatieve belangenformuleringen van partijen werden niet herhaald door moslimvrouwen (niet-gerealiseerde *a posteriori* responsiviteit). Dit falen kan, wat de liberale en rechtse partijen betreft, verklaard worden doordat deze claims lijnrecht ingingen tegen de voornaamste boodschappen van de vrouwenbeweging, namelijk dat de hoofddoek niet eenduidig gelijk te schakelen valt met onderdrukking en dat moslimvrouwen geen nood hebben aan externe bevrijding. Het gebrek aan invloed van de linkse en de christendemocratische partijen is moeilijker te verklaren. Een deel van de verklaring kan bestaan in het ‘specifieke’ karakter van vele ‘nieuwe’ claims. Hoewel deze claims – in tegenstelling tot de claims van rechtse en liberale partijen – de vertegenwoordigende autoriteit van de vrouwenbeweging niet uitdaagden, kenden ze meer specifieke rechten toe aan moslimvrouwen dan de vrouwenbeweging deed (bv. het recht om de hoofddoek te dragen tijdens inburgeringscursussen, de toegang tot het Parlement voor gesluierde vrouwen).

We zagen dat er twee uitzonderingen waren op deze beperkte wederzijdse invloed tussen partijen en de vrouwenbeweging.

We vonden, ten eerste, dat de ‘nieuwe’ claims van Almaci weerklank vonden bij allochtone vrouwenorganisaties. De volgende uitspraak van Almaci verwierf belangrijke steun¹⁵: “Als een meisje de hoofddoek draagt uit schrik voor de repressie van een groep jongens, dan zal die druk niet verdwijnen met een verbod. De druk zal dan gaan over de lengte van de rokken, de haarstijl, make-up. Het gedrag van die jongens wordt immers niet aangepakt. (...) Het zou dus nuttiger zijn als scholen, gemeenschappen en de maatschappij deze jongens aanspreken op hun gedrag in plaats van enkel in te grijpen bij de groep ‘slachtoffers’ en daarmee alle meisjes te treffen, ook zij die hun hoofddoek dragen uit vrije keuze”.

We vonden gelijkaardige patronen van ‘gerealiseerde *a posteriori* responsiviteit’ voor de claim van Almaci dat “meisjes binnen een radius van 20 km van hun thuis een school moeten kunnen vinden waar de hoofddoek is toegestaan” en haar claim dat een hoofddoekenverbod een “dubbele afstraffing” is. Enerzijds veroordeelt een dergelijk verbod meisjes die gedwongen worden de hoofddoek te dragen tot thuisonderwijs en anderzijds ontkent het het recht om de hoofddoek te dragen van meisjes die hier vrij voor kiezen.

De tweede uitzondering op de beperkte wederzijdse invloed tussen partijen en de vrouwenbeweging heeft te maken met de liberale partij Open Vld. In de loop van het debat gaven verschillende partijleden uitdrukking aan hun groeiende onzekerheid ten aanzien van de hoofddoek. In november 2005 stelde toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Karel De Gucht dat, terwijl hij vroeger een verbod had ondersteund, hij nu betwijfelde of een dergelijk verbod relevant was voor de emancipatie van moslimvrouwen. In 2008 hernam hij dit standpunt en hij stelde¹⁶: “Mijn mening daarover is aan het evolueren. Ik zie een contradictie in dit debat: de hoofddoek heeft iets onvrij, maar een verbod is ook een enorme aantasting van de vrijheid. (...) Maar wat bereiken wij met een verbod? Het is duidelijk dat er veel tegenstand is. En dus moeten we ons afvragen: door welke winst wordt dat gecompenseerd? Wat winnen we met zo’n verbod?”.

In het interview schreef De Gucht deze positiewijziging toe aan de protestactiviteiten van moslimvrouwen en hernam hij hun centrale claim dat een hoofddoek een aantasting van hun vrijheid is. Op eenzelfde manier betwistten twee lokale partijvertegenwoordigers¹⁷ in 2009 de nood aan externe bevrijding van moslimvrouwen: de protesten van deze laatsten illustreerde net de mondigheid van deze vrouwen. Deze individuele positiewijzigingen uitgezonderd blijkt evenwel dat de toenemend protestactiviteiten van moslimvrouwen een beperkte tot onbestaande impact hadden op de standpunten van partijen en hun begrip van de belangen van moslimvrouwen.

6. Conclusie

Deze studie van het Vlaamse hoofddoekendebat heeft empirisch bewijs aangeleverd voor de noodzaak aan een relationele evaluatie van de substantiële vertegenwoordiging van vrouwen. Onze vergelijking tussen de claims geformuleerd doorpartijen enerzijds envrouwenorganisaties en individuele moslimvrouwen anderzijds toonde aan dat de inclusie van de perspectieven van moslimvrouwen in vertegenwoordigingsprocessen niet vanzelfsprekend is. Hoewel alle Vlaamse partijen claimden namens en voor moslimvrouwen te handelen, toonde onze studie aan dat linkse partijen meer aandacht hadden voor de stemmen van moslimvrouwen dan rechtse en liberale partijen. De claims van deze laatste partijen gaven blijk van een belangrijke afwijzing en zelfs van het onontvankelijk verklaren van de perspectieven die door moslimvrouwen zelf werden aangereikt. Onze studie toondeaan dat wanneer moslimvrouwen hun aandeel claimden in de definiëring van hun belangen, sommige partijen een sterkere bijdrage leverden tot de inclusie van hun stemmen dan andere.

Het gebruik van de typologie van responsiviteit vanSevers (2010) in deze studie leverde bijkomend bewijs voor de cruciale rol van linkse partijen en van descriptieve vertegenwoordigers in de substantiële vertegenwoordiging van vrouwen. Het gebruik van deze typologie toonde niet enkel de verhoogde responsiviteit van linkse en descriptieve vertegenwoordigers aan; , het onthulde ook de verhoogde capaciteit van descriptieve vertegenwoordigers (*i.e.* vrouwelijke vertegenwoordigers met een allochtone achtergrond) om op de noden van moslimvrouwen te anticiperen. Deze bevindingen tonen niet enkel aan dat het ertoe doet wie onze vertegenwoordigers zijn, maar ze leveren ook het bewijs van de relevantie van descriptieve vertegenwoordiging voor de legitimiteit van vertegenwoordigende systemen. In contexten van marginalisering en wantrouwen, zoals het hoofddoekendebat, zijn descriptieve vertegenwoordigers cruciaal in het promoten van de stemmen van burgers zelf en het insluiten van deze stemmen in besluitvormingsprocessen. Deze bevindingen versterken de initiële claim van onze bijdrage, namelijk dat het onvoldoende is om de vertegenwoordigende claims voor vrouwen te identificeren. Dergelijke studies leveren onvoldoende inzicht in de kwaliteit van substantiële vertegenwoordiging.

De focus binnen onze studie op (zelf-mobiliserende) vrouwenorganisaties draagt bepaalde beperkingen in zich. De bestudeerde organisaties en groepen vrouwen maken slechts deel uit van de bredere groep ‘moslimvrouwen’. Hierdoor is het moeilijk om, op basis van onze studie, de mogelijkheid uit te sluiten dat liberale en rechtse partijen responsief handelden aan de noden van minder verbale – *i.e.* niet-georganiseerde – groepen van moslimvrouwen (*cf.* Strolovitch, 2006). Het uitsluiten van deze mogelijkheid behoeft verdere diepteanalyse van de levenservaring van moslimvrouwen (bv. aan de hand van focusgroepen). Verdere aandacht voor de politieke opportuniteitsstructuur van het Vlaamse debat, waaronder de moge-

lijkheid voor de meest gemarginaliseerde subgroepen om hun stem te formuleren, is eveneens zinvol. Tot besluit, merken we evenwel op dat een dergelijk bijkomend onderzoek geen afbreuk doet aan de belangrijkste bevinding van deze studie, namelijk dat wanneer moslimvrouwen het publieke forum betreden en hun aandeel claimen in de definiëring van hun belangen, de perspectieven van deze vrouwen niet dezelfde aandacht verwerven van alle vertegenwoordigende actoren. Deze bevinding ondersteunt de binnen deze bijdrage geformuleerde oproep tot een relationele evaluatie van vertegenwoordigingsprocessen.

Noten

1. Deze studie kwam tot stand in het kader van een onderzoeksproject rond de substantiële vertegenwoordiging van vrouwen, ouderen en migranten (Universiteit Antwerpen, 2008-2012), gefinancierd door het Fonds Wetenschappelijk Onderzoek – Vlaanderen (projectnummer G.0083.08N). De auteurs wensen de anonieme recensenten en de leden van de redactie te bedanken voor hun waardevolle commentaren.
2. Pitkin (1967) beperkte zich in haar studie niet tot de vertegenwoordiging van vrouwen maar behandelde het concept vertegenwoordiging binnen de ruimere context van vertegenwoordigende democratie. Voor het belang van ons argument spitsen we haar visie in deze sectie toe op de vertegenwoordiging van vrouwen.
3. Omwille van het specifieke grootstedelijke karakter van Brussel werd het Parlement van de Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet opgenomen in deze studie.
4. In Vlaanderen wordt de diversiteit aan islamitische sluiers veelal benoemd als ‘hoofddoek’, wat onze keuze voor dit trefwoord legitimeert.
5. Om voldoende spreiding doorheen de tijd te garanderen, werd deze selectie gebaseerd op jaarlijkse gemiddelden van de tijd die per uitzending werd besteed aan het thema van de hoofddoek. Enkel die uitzendingen die boven het jaarlijks gemiddelde uitrezen, werden behouden.
6. Mediargus is een online databank van Vlaamse kranten en magazines (www.mediargus.be).
7. Enkel de persberichten van de sociaaldemocratische partij sp.a waren niet beschikbaar ten tijde van deze studie. De verzamelde data toont echter aan dat, wat de andere partijen betreft, de hoofddoek nauwelijks aan bod kwam in persberichten.

8. In deze studie hanteren we de notie ‘vrouwenbeweging’ als overkoepelende term om de claims geformuleerd door vrouwenorganisaties en moslimvrouwen te beschrijven. We doen hierbij geen uitspraak over de aard van de samenwerking tussen deze vrouwen en organisaties.

9. We vonden geen bewijs van een mediabias. Partijfamilies en de ‘vrouwenbeweging’ formuleerden dezelfde types claims in de verschillende fora die werden opgenomen in deze studie. Ondanks enige variatie, boden de diverse mediabronnen een gelijk platform aan de verschillende partijfamilies. Aangezien deze studie een vertegenwoordigingsproces betreft – en geen uitspraken doet over de representativiteit van de media – moet elke mediabias als een intrinsiek onderdeel van dit vertegenwoordigingsproces beschouwd worden.

10. In de rest van deze sectie wordt deze term gehanteerd om naar de claims van moslimvrouwen en vrouwenorganisaties te verwijzen.

11. De groene partijfamilie bestaat uit de Vlaamse partij Groen! en haar Franstalige tegenhanger Ecolo. De sociaaldemocratische familie bestaat uit de Vlaamse kartelpartij sp.a-spirit en de Franstalige partij PS. Tot de christendemocraten behoren de Vlaamse CD&V en de Franstalige cdH. De liberale partijfamilie bestaat uit de Franstalige kartelpartij MR/FDF en de Vlaamse partijen Open Vld en LDD. De rechtse en Vlaams-nationalistische partijfamilies bestaan respectievelijk enkel uit Vlaams Belang en de N-VA.

12. De claims van federaal senator Anne-Marie Lizin, lid van de Franstalige sociaaldemocratische partij PS, is een belangrijke uitzondering. Begin 2004 introduceerde ze, samen met Alain Destexhe (MR), een wetsvoorstel om de hoofddoek te verbieden in publieke diensten en in het onderwijs.

13. *Vlaams Belang Magazine* 2004, vol. 28 (2) (februari).

14. *De Standaard* 2 oktober 2009.

15. *De Standaard* 25 juni 2009.

16. *Knack* 1 juli 2008.

17. Met name Filip Buntinx en Kris Gysels van de Antwerpse Open Vld.

Bibliografie

- André, A., Depauw, S., Erzeel, S. & Deschouwer, K. (2010). Vertegenwoordigende claims op het net: hoe Kamerleden spreken over de groepen die zij vertegenwoordigen. In K. Celis, P. Meier & B. Wauters (Eds.), *Gezien, gehoord, vertegenwoordigd?* (pp. 205-24). Gent: Academia Press.
- Benhabib, S. (2006). Democratic Iteration: The Local, the National, and the Global. In R. Prost (Ed.) *Another Cosmopolitanism* (pp. 45-82). Oxford: Oxford University Press.
- Bracke, S. (2004). Women Resisting Secularisation in an Age of Globalisation. Four Case-studies within a European Context. Niet-gepubliceerd PhD manuscript, Universiteit Utrecht.
- Castiglione, D. (2012). Giving Pitkin her Due: What the 'Representative Claim' Gets Right, and What It Risks Missing. *Contemporary Political Theory*, 11 (1), 109-127.
- Caul, M. (1999). Women's Representation in Parliament: The Role of Political Parties. *Party Politics*, 5 (1), 79-98.
- Celis, K. (2006). Substantive Representation of Women: The Representation of Women's Interests and the Impact of Descriptive Representation in the Belgian Parliament (1900-1979). *Journal of Women, Politics, and Policy*, 28 (2), 85-114.
- Celis, K. (2008). Special issue. The Substantive Representation of Women. *Representation*, 44 (2), 93-208.
- Celis, K. & Childs, S. (2008). Special Issue. The Political Representation of Women. *Parliamentary Affairs*, 61 (3), 419-557.
- Celis (et al.) (2009)???** Childs, S. & Krook, M.L. (2008). Critical Mass Theory and Women's Political Representation. *Political Studies*, 56 (3), 725-736.
- Coene, G. & Longman, C. (2008). Gendering the Diversification of Diversity: The Belgian Hijab (in) Question. *Ethnicities*, 8 (3), 302-321.
- Crenshaw, K. (1998). Demarginalising the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory, and Antiracist Politics. In A. Phillips (Ed.), *Feminism and Politics* (pp. 314-43). New York: Oxford University Press.
- Donovan, B. (2007). Minority Representation in Germany. *German Politics*, 16 (4), 455-480.
- Dovi, S. (2002). Preferable Descriptive Representation: Will Just Any Woman, Black or Latino Do? *American Political Science Review*, 96 (4), 729-745.
- Droogsma, R.A. (2007). Redefining Hijab: American Muslim Women's Standpoints on Veiling. *Journal of Applied Communication Research*, 35 (3), 294-319.
- Erzeel, S. (2011). Vertegenwoordigende claims en de substantiële vertegenwoordiging van vrouwen in de Kamer. *Res Publica*, 53 (4), 429-450.
- Erzeel, S. & Wiercx,? (2011).???**
- Eulau, H. & Karps, P.D. (1977). The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness. *Legislative Studies Quarterly*, 2 (3), 233-254.

- Gaspard, F. & Khosrokhavar, F. (1995). *Le foulard et la République*. Paris: Découverte.
- Jacobs, D. (2004). Alive and Kicking? Multiculturalism in Flanders. *International Journal on Multicultural Societies*, 6(2), 280-297.
- Lorasdagi, B.K. (2009). The Headscarf and 'Resistance Identity-building': A Case Study on Headscarf-wearing in Amsterdam. *Women's Studies International Forum*, 32 (6), 453-462.
- Lyon, D. & Spini, D. (2004). Unveiling the Headscarf Debate. *Feminist Legal Studies*, 12 (?), 333-345.
- Mansbridge, J. (1999). Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent 'Yes'. *The Journal of Politics*, 61 (3), 628-657.
- Mansbridge, J. (2003). Rethinking Representation. *American Political Science Review*, 97 (4), 515-258.
- Meier, P. (2008). Critical Frame Analysis of EU Gender Equality Policies: New Perspectives on the Substantive Representation of Women. *Representation*, 44 (2), 155-167.
- Pitkin, H.F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press.
- Plotke, D. (1997). Representation is Democracy. *Constellations*, 4 (1), 19-34.
- Rosenberger, S. & Sauer, B. (2011). *Politics, Religion, and Gender. Framing and Regulating the Veil*. New York: Routledge.
- Runciman, D. (2007). The Paradox of Political Representation. *The Journal of Political Philosophy*, 15 (1), 93-114.
- Saharso, S. & Lettinga, D. (2008). Contentious cCitizenship: Policies and Debates on the Veil in the Netherlands. *Social Politics*, 15 (4), 455-480.
- Saward, M. (2006). The Representative Claim. *Contemporary Political Theory*, 5 (3), 297-318.
- Seckinelgin, H. (2006). Civil Society between the State and Society: Turkish Women with Muslim Headscarves? *Critical Social Policy*, 26 (4), 748-769.
- Severs, E. (2010). Representation as Claims-making: Quid Responsiveness? *Representation*, 46 (4), 411-423.
- Severs, E. (2012). Substantive Representation through a Claims-making Lens: A Strategy for the Identification and Analysis of Substantive Claims. *Representation*, 48 (2), 151-168.
- S'Jegers, S. (2005). Een feminisme voor alle vrouwen? De witte vrouwenbeweging in Vlaanderen in relatie tot multiculturaliteit, 'allochtone' vrouwen (organisaties) en het hoofddoekendebat. Niet-gepubliceerde masterthesis, Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- Strolovitch, D. (2006). Do Interest Groups Represent the Disadvantaged? Advocacy at the Intersections of Race, Class and Gender. *The Journal of Politics*, 68 (4), 894-910.
- Torrekens, C. (2005). Le pluralisme religieux en Belgique. *Diversité Canadienne*, 4 (3), 56-58.

- Urbinati, N. (2005). Continuity and Rupture: The Power of Judgment in Democratic Representation. *Constellations*, 12 (2), 194-222.
- Velaers, J. & Foblets, M-C. (2010). Le fait religieux dans ses rapports avec l'État en droit belge. In J.M. Torrón & W.C. DURham (Eds.), *La religion et l'état laïque: Rapports nationaux* (pp. 103-128). Washington: The International Center for Law and Religion Studies.
- Verloo, M. (2005). Mainstreaming Gender Equality in Europe: A Critical Frame Analysis. In M. Verloo & M.P. Maloutas (Eds.), *Differences in the Framing of Gender Inequality as a Policy Problem across Europe* (pp. 11-34). Athens: Greek Review of Social Research.
- Weldon, S.L. (2008). The Concept of Intersectionality. In A.G. Mazur & G. Goertz (Eds.), *Gender and Concepts* (pp. 193-218). Cambridge: Cambridge University Press.

Een bijzonder meerderheidskabinet?

Parlementair gedrag tijdens het kabinet Rutte-I

Simon Otjes en Tom Louwerse

ABSTRACT: A Majority Cabinet in Disguise? Minority Cabinet Governance in the Netherlands

This article studies how the presence of the supported minority government Rutte-I affected patterns of legislative behaviour. On basis of the literature on minority cabinets one would expect that during supported minority cabinets parliamentary parties cooperate more often across the division between coalition and opposition than under multiparty majority cabinet rule. Examining almost 30,000 parliamentary votes between 1994 and 2012, this study finds that on a host of indicators of coalition-opposition-cooperation, there was *less* cooperation 'across the aisle' during the Rutte-I cabinet than during any cabinet before it. We explain this with reference to the encompassing nature of the support agreement as well as the impact of the cabinets' ideological composition.

KEYWORDS: minority cabinet; majority cabinet; parliamentary behaviour; the Netherlands

1. Inleiding

In oktober 2010 werd in Nederland het minderheidskabinet Rutte-I geformeerd. Dit was het eerste minderheidskabinet in Nederland sinds 1922, uitgezonderd kabinetten die gevormd waren als rompkabinet na een kabinetscrisis. De radicaalrechtse Partij voor de Vrijheid (PVV) trad op als gedoogpartner: ze leverde geen ministers maar steunde het kabinet in de Tweede Kamer. Twee centrumrechtse partijen, het Christen-Democratisch Appèl (CDA) en de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD), leverden wel ministers. Vanwege de status van de PVV als gedoogpartner, wisten politici en commentatoren niet wat ze van het kabinet moesten verwachten. Meerderheidskabinetten waren de norm geweest in Nederland (Andeweg, 2011).

Gedurende zulke kabinetten stond de oppositie aan de zijlijn, omdat politieke kwesties tijdens onderhandelingen binnen de coalitie werden beslecht (Andeweg, 2004). Daarom zagen onderzoekers als De Vries en De Lange (2010) de formatie van een minderheidskabinet als een mogelijkheid voor de oppositie om haar macht te vergroten. De hoop bestond dat het gedoogde minderheidskabinet meer ruimte zou bieden voor samenwerking tussen coalitie- en oppositiepartijen. De nieuwe premier kondigde aan dat het kabinet de hand zou uitsteken naar de oppositie. Zou het kabinet daadwerkelijk de samenwerking aangaan met de oppositie? Of zou het zijn kleine meerderheid in de Tweede Kamer gebruiken om zijn regeringsprogramma uit te voeren?

Het kabinet Rutte-I is een voorbeeld van een wereldwijd groeiend aantal gedoogde minderheidskabinetten. Vanwege de politieke fragmentatie en de opkomst van nieuwe partijen met radicale ideologieën, heeft een aantal landen, zoals Denemarken, Nieuw-Zeeland, Spanje en Zweden geëxperimenteerd met minderheidskabinetten die kunnen rekenen op de steun van partijen die geen ministers leveren (Bale & Bergman, 2006b; Field, 2009; Christiansen & Pedersen, 2012). Deze kabinetten passen niet goed in het gebruikelijke onderscheid tussen meerderheids- en minderheidskabinetten. Ze hebben kenmerken van beide, zoals formateur Lubbers op een persconferentie uitlegde: hij noemde het kabinet zowel een ‘bijzonder minderheidskabinet’ omdat het wel kon rekenen op een meerderheid in de Tweede Kamer, als een ‘bijzonder meerderheidskabinet’, omdat één van de partijen geen bewindspersonen leverde. In de politicologische literatuur bestaat er geen consensus over de waarschijnlijkheid dat er tijdens een minderheidskabinet dwars door de traditionele tegenstelling tussen coalitie en oppositie samengewerkt zou kunnen worden: aan de ene kant beslaat de overeenstemming tussen de regeringspartijen en de gedoogpartij niet alle onderwerpen. Daarom moet het kabinet soms zoeken naar alternatieve meerderheden (Christiansen & Pedersen, 2012). Aan de andere kant acht Strøm (1990) zulke gedoogde minderheidskabinetten ‘meerderheidskabinetten in vermomming’ omdat ze in de dagelijkse praktijk van het parlement functioneren als meerpartijenmeerderheidskabinetten.

Er is relatief weinig empirisch onderzoek naar het gedrag van parlementariërs tijdens gedoogde minderheidskabinetten. Voor zover er onderzoek is gedaan, heeft dit een beschrijvend en kwalitatief karakter (Bale & Dann, 2002, Bale & Bergman, 2006a en 2006b). Uit de bestaande literatuur over parlementair gedrag weten we dat het onderscheid tussen oppositie- en coalitiepartijen cruciaal is voor het verklaren van parlementair stemgedrag tijdens meerderheidskabinetten (Hix & Noury, 2013). We richten ons hier op de vraag of dit verandert als er een gedoogd minderheidskabinet wordt gevormd. Het doel van dit artikel is om bij te dragen aan het inzicht in zulke algemene, theoretische vragen. Onze analyse richt zich op Nederland. Op basis van deze studie van één land kunnen, zoals we hieronder zullen

toelichten, relevante theoretische lessen getrokken worden. De hoofdvraag van dit onderzoek is: *in welke mate heeft de aanwezigheid van een gedoogd minderheidskabinet in Nederland de patronen van parlementaire samenwerking tussen coalitie en oppositie veranderd?*

De Nederlandse casus is van belang vanuit een vergelijkend perspectief, omdat dit land traditioneel een sterk contrast tussen coalitie en oppositie kent (Andeweg, 2004). Recente studies van minderheidskabinetten hebben zich gericht op drie groepen landen: ten eerste de Scandinavische landen, zoals Denemarken en Zweden waar minderheidskabinetten de norm zijn (Bale & Bergman, 2006b; Christiansen & Pedersen, 2012; Valen & Narud, 2007); ten tweede landen als Zuid-Korea en Spanje, waar de recente geschiedenis wordt gekenmerkt door constitutionele instabiliteit (Field, 2009; Kim, 2008); en ten derde Gemenebeststaten waar, voordat recent politieke veranderingen plaatsvonden, éénpartijmeerderheidskabinetten de norm waren (Bale & Bergman, 2006b; Godbout & Høyland, 2011). De Nederlandse casus biedt de mogelijkheid om de ervaringen tijdens een gedoogd minderheidskabinet te vergelijken met een traditie van meerpartijenmeerderheidskabinetten.

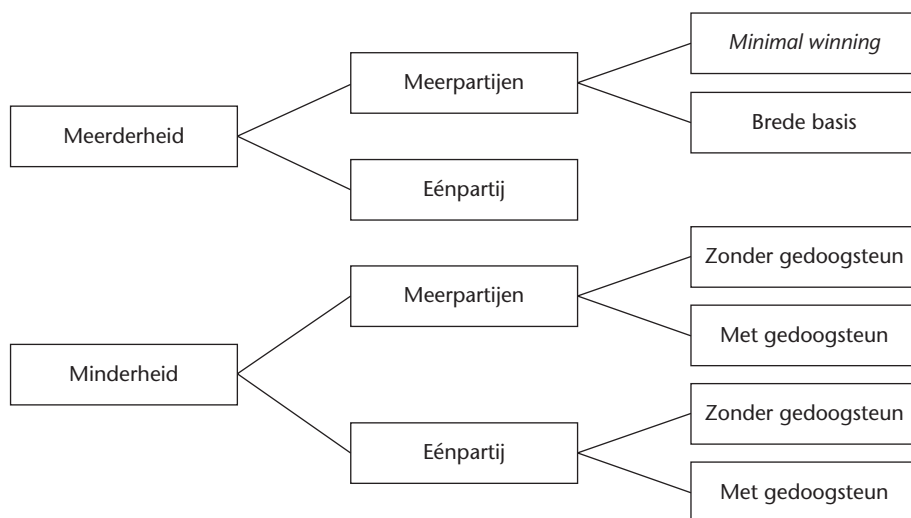
We verwachten dat het type kabinet invloed zal hebben op de parlementaire samenwerking tussen oppositie en coalitie, maar er kunnen ook alternatieve verklaringen zijn voor parlementair gedrag. Eén factor die in de literatuur centraal staat is de positie van partijen in het politieke spectrum (Hix & Noury, 2013; Louwerse, 2012; Otjes, 2011). Als ideologie en regeringsdeelname gelijk oplopen, dan is er inhoudelijk niet veel te winnen voor coalitiepartijen door de hand uit te steken naar de oppositie. Hiermee moeten we rekening houden in onze analyse van het kabinet Rutte-I.

De rest van dit artikel ontvouwt zich als volgt: allereerst bespreken we een typologie van kabinetten en de literatuur over parlementair gedrag tijdens verschillende kabinetten. Hieruit destilleren we een aantal verwachtingen over het gedrag van Kamerfracties tijdens minder- en meerderheidskabinetten. Vervolgens richten we ons op de Nederlandse casus, lichten we de casusselectie toe, en bespreken we de partijen en kabinetten. Nadat we onze methodologie hebben besproken, zullen we de empirische resultaten presenteren. In onze conclusie bespreken we de vergelijkende lessen en theoretische implicaties van deze studie.

2. Een typologie van kabinetten

In parlementaire systemen moet een kabinet impliciet of expliciet kunnen rekenen op het vertrouwen van een meerderheid van de Kamerleden. Er zijn verschillende manieren om de (gedoog)steun van een Kamermeerderheid te verkrij-

jgen. In de literatuur over soorten kabinetten staan twee onderscheiden centraal (Herman & Pope, 1973, p. 192): ten eerste het onderscheid tussen éénpartij- en meerpartijkabinetten. Zijn de ministers allemaal afkomstig uit één partij of uit een coalitie van partijen? Het tweede onderscheid dat wordt gemaakt is dat tussen minder- en meerderheidskabinetten: de vraag of de partij of partijen die ministers leveren ook beschikken over een parlementaire meerderheid. Zo kunnen we vier verschillende kabinetstypes onderscheiden, zoals getoond in Figuur 1.



Bron: Aangepast overgenomen uit Herman en Pope (1973).

FIGUUR 1. **Typologie van kabinetten.**

Figuur 1 maakt een verder onderscheid tussen verschillende soorten minder- en meerderheidskabinetten. Een meerpartijenmeerderheidskabinet kan steunen op de kleinste mogelijke meerderheid van partijen, waarbij elke regeringspartij voor de meerderheid noodzakelijk is ('minimal winning'), of op een brede basis. Minderheidskabinetten kunnen worden onderverdeeld in kabinetten met of zonder gedoogsteun. Gedurende een minderheidskabinet zonder gedoogsteun moet het kabinet voor ieder voorstel *ad hoc* een meerderheid vinden. Zulke kabinetten moeten voortdurend onderhandelen met partijen buiten het kabinet om hun beleidsagenda uit te voeren (Lijphart, 1999, p. 104; Strøm, 1984 en 1990). Tijdens een minderheidskabinet met gedoogsteun sluiten de regeringspartijen een overeenkomst, een gedoogakkoord, met één of meerdere partijen in het parlement om zich te verzekeren van hun steun in belangrijke stemmingen, zoals stemmingen over de begroting of vertrouwensstemmingen. Wil er sprake zijn van een minderheidskabinet met

gedoogsteun, dan moet het gedoogakkoord aan de volgende voorwaarden voldoen (Bale & Bergman, 2006b, p. 424; Strøm, 1984 en 1990):

1. de partijen moeten samen een meerderheid hebben;
2. de overeenkomst wordt publiek gemaakt door de partijen;
3. de overeenkomst betreft de langetermijnagenda van het kabinet;
4. de overeenkomst moet gevormd zijn voor de beëdiging van het kabinet;
5. en de overeenkomst moet het voortbestaan van het kabinet betreffen.

Zoals boven al besproken, worden zulke gedoogde minderheidskabinetten op verschillende manieren gekarakteriseerd: Strøm (1984, p. 223; 1997, p. 56) beschrijft deze kabinetten met pejoratieve termen als ‘meerderheidskabinetten in vermomming’ of ‘imperfecte meerderheidskabinetten’. Hij gebruikt deze termen omdat deze kabinetten eigenlijk beschikken over een meerderheid in het parlement. Bale en Bergman (2006b) gebruiken de meer positieve term ‘contractparlementarisme’, omdat dit kabinet een geschreven contract heeft met één of meer partijen in het parlement. Dit laat zien dat zij op een verschillende manier kijken naar dit soort kabinetten: in de ogen van Strøm functioneren deze kabinetten als meerderheidskabinetten, omdat ze altijd over een meerderheid kunnen beschikken; in de ogen van Bale en Bergman is deze meerderheid minder monolithisch, omdat voortdurende onderhandelingen tussen kabinet en parlement nodig zijn.

Voor we verdergaan is het nuttig om een aantal termen te definiëren. Met ‘regeringspartij’ duiden we een partij aan die ministers levert en die het coalitieakkoord heeft getekend. Een ‘gedoogpartij’ is een partij die geen ministers levert, maar wel het gedoogakkoord heeft getekend. Samen vormen de regerings- en de gedoogpartijen de ‘coalitiepartijen’. Een partij die in geen van deze twee categorieën valt, is een ‘oppositiepartij’.

3. Kabinetstype, ideologie en parlementair gedrag

De verdeling tussen coalitie- en oppositiepartijen heeft een grote invloed op het functioneren van het parlement, zoals onderzoek naar het gedrag van individuele parlementariërs en fracties laat zien (Hix & Noury, 2013; Laver, 2006; Louwerse, 2012; Otjes, 2011). Het type kabinet kan deze relatie tussen coalitielidmaatschap en parlementair gedrag verzwakken of versterken.

Laver (2006, p. 137) stelt dat coalitiepartijen in een meerpartijenstelsel “samen gebonden zijn door grondwettelijke regels van collectieve verantwoordelijkheid” en dat ze daarom doorgaans hetzelfde zullen stemmen. De oppositie zal zich willen differentiëren van de coalitie en daarom vaak het tegenovergestelde stemmen. Hix en Noury (2013, p. 9) onderscheiden nog een reden voor oppositiekamerleden

om tegen voorstellen van de regering te stemmen: als het kabinet een parlementaire stemming verliest, kan het vallen en dat kan resulteren in nieuwe verkiezingen. Dat zou kunnen leiden tot een nieuwe coalitie. Leden van coalitiefracties hebben daarom een extra reden om voor voorstellen van de regering te stemmen: in een nieuwe verkiezing kunnen zij hun zetel verliezen en het valt voor hun partij nog maar te bezien of ze opnieuw aan de regeringscoalitie kan deelnemen. Hoewel deze redenen er niet toe zullen leiden dat coalitiepartijen altijd precies hetzelfde stemmen, blijkt uit eerder onderzoek dat regeringspartijen vaak hetzelfde stemmen (Hix & Noury, 2013; Otjes, 2011).

De verhouding tussen parlement en kabinet in Nederland wordt gekenmerkt door monisme: een grote mate samenwerking tussen de partijen in de coalitie en het kabinet (Andeweg, 1992, p. 161; Andeweg, 2004, pp. 575-576; Andeweg, 2006, p. 232). Het kabinet en de coalitiepartijen bepalen samen de grote lijnen van het kabinetsbeleid. Nederlandse Kamerleden en kabinetten worden samengebonden door een regeerakkoord. Dit is een geheel van *package deals*, compromissen en afspraken om het oneens te blijven over bepaalde thema's (Timmermans & Andeweg, 2000, p. 376). Een coalitiepartij zal niet accepteren dat een coalitiepartner in het parlement moties indient die ingaan tegen het regeerakkoord (Holzhacker, 2002, p. 472). In vraagstukken die buiten de reikwijdte van het regeerakkoord vallen hebben partijen in beginsel meer ruimte om hun eigen beleid na te streven. In de praktijk werken het kabinet en de coalitiepartijen echter nauw samen en sluiten ze compromissen over nieuwe vraagstukken gedurende wekelijkse consultaties tussen de premier, de vicepremier(s) en de fractievoorzitters van de coalitiefracties (Timmermans & Andeweg, 2000, p. 383).

Het onderscheid tussen minderheidskabinetten met en zonder gedoogsteun zegt niet alles. Hoe gedoogpartijen zich in het parlement zullen opstellen is afhankelijk van de aard van het gedoogakkoord. Er is een grote verscheidenheid aan manieren waarop de relatie tussen regeringspartijen en gedoogpartijen kan worden vormgegeven. In Nieuw-Zeeland, bijvoorbeeld, bestaat een overvloed aan zogenaamde hybride coalities (Boston & Bullock, 2010, p. 351). De gedoogpartijen kunnen het kabinet steunen tijdens stemmingen over de begroting en vertrouwensstemmingen. In ruil hiervoor kunnen de gedoogpartijen samenwerken met de coalitiepartijen bij het vormgeven van het beleid. Partijen kunnen overeenkomen een gezamenlijke beleidsagenda uit te voeren, elkaar te consulteren over initiatieven en informatie uit te wisselen (Bale & Bergman, 2006b, pp. 435-436). Als de regerings- en de gedoogpartijen het oneens zijn over bepaalde vraagstukken, kan de regering op zoek gaan naar alternatieve meerderheden, zoals minderheidskabinetten zonder gedoogsteun dat voortdurend moeten doen. Zulke alternatieve meerderheden worden regelmatig gevormd in Nieuw-Zeeland, Denemarken en Zweden, bijvoorbeeld over handelsbeleid of Europese integratie (Bale & Bergman, 2006b; Christiansen & Pedersen, 2012). Als het kabinet vaak moet zoeken naar een alternatieve meerder-

heid, dan zal dit weerspiegeld worden in het gedrag van parlementariërs en fracties. Daarom verwachten wij dat *het gedrag van fracties gedurende meerpartijen-meerderheidskabinetten vaker gekenmerkt zal worden door de tegenstelling tussen coalitie en oppositie dan gedurende gesteunde minderheidskabinetten*.

Een alternatieve verklaring voor de mate waarin coalitie en oppositie samenwerken, is de ideologische samenstelling van het kabinet. Ideologie is, naast de tegenstelling tussen coalitie en oppositie, één van de belangrijkste factoren die stemgedrag bepalen (Alemán *et al.*, 2009; Hix & Noury, 2013; Otjes, 2011). We verwachten dat het vaakst langs de coalitie-oppositielijn gestemd zal worden als de ideologische tegenstelling en de coalitie-oppositietegenstelling samenvallen. Een voorbeeld is als alle rechtse partijen in de coalitie zitten en alle linkse partijen in de oppositie, zoals tussen 2009 en 2013 het geval was in Duitsland (CDU-CSU-FDP). Deze situatie kan men contrasteren met de periode waarin een grote coalitie regeerde (CDU-SPD-CSU). In de tweede situatie hebben de coalitiepartijen ideologische bondgenoten in de oppositie. Met hen zijn ze het vaak eens over het beleid en door samenwerking kunnen beleidsinhoudelijke doelen worden bereikt, of ten minste kan aan coalitiepartners en kiezers het signaal gegeven worden welke inhoudelijke koers men voorstaat (Martin & Vanberg, 2008). In de eerste situatie, als ideologie en regeringsdeelname samenvallen, valt er voor coalitiepartijen inhoudelijk weinig te winnen door samenwerking met de oppositie: er zijn dan immers grote inhoudelijke verschillen. Oppositiepartijen zullen in de tweede situatie waarschijnlijk meer met elkaar samenwerken, omdat ze politiek-inhoudelijk relatief dichtbij elkaar staan. Het samenvallen van de coalitie-oppositietegenstelling en de links-rechtstegenstelling zal waarschijnlijk de mate van coalitie-oppositiestemgedrag versterken. Daarom verwachten we dat *het gedrag van fracties gedurende kabinetten die bestaan uit óf linkse óf rechtse partijen vaker gekenmerkt zal worden door de tegenstelling tussen coalitie en oppositi, dan gedurende kabinetten die bestaan uit linkse én rechtse partijen*.

4. Nederlandse partijen en kabinetten

Het Nederlandse politieke systeem wordt gekenmerkt door een proportioneel kiesstelsel en een gefragmenteerd partijensysteem (Mair, 1997, p. 210). In de onderzoeksperiode, tussen 1994 en 2012, waren er tussen de acht en de elf partijen vertegenwoordigd in het parlement. Naast de traditionele partijen – het CDA, de VVD en de Partij van de Arbeid (PvdA) – waren er vijf partijen in de hele periode vertegenwoordigd: Democraten 66 (D66), GroenLinks, de Socialistische Partij (SP) en de kleine christelijke partijen – de Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP) en ChristenUnie (en haar voorgangers RPF en GPV). Er was een wisselende groep

nieuwe partijen, zoals de radicaalrechts populistische partijen Lijst Pim Fortuyn (LPF) en de PVV. De laatste partij is hier van belang, omdat ze tussen 2010 en 2012 een minderheidskabinet steunde. De partij werd opgericht in 2004, toen het islam-kritische Kamerlid Wilders uit de VVD werd gezet.

TABEL 1. Kabinetten in Nederland 1998-2012.

Kabinet	Partijen	Periode	Type
Kok-I	PvdA, VVD, D66	1994-1998	<i>Minimal winning</i> ^a kabinet
Kok-II	PvdA, VVD, D66	1998-2002	Bredebasiskabinet
Balkenende-I	CDA, LPF, VVD	2002-2003	<i>Minimal winning</i> kabinet
Balkenende-II	CDA, VVD, D66	2003-2006	<i>Minimal winning</i> kabinet
Balkenende-III	CDA, VVD	2006-2007	Minderheidskabinet zonder gedoogsteun
Balkenende-IV	CDA, PvdA, CU	2007-2010	<i>Minimal winning</i> kabinet
	CDA, CU	2010	Demissionair minderheidskabinet zonder gedoogsteun
Rutte-I	VVD, CDA, PVV ^b	2010-2012	Minderheidskabinet met gedoogsteun
	VVD, CDA	2012	Demissionair minderheidskabinet zonder gedoogsteun

a. Een 'minimal winning' kabinet is een kabinet waarbij de steun van elke partij voor het behalen van een parlementaire meerderheid noodzakelijk is.

De kabinetsformatie wordt traditioneel gedomineerd door de drie grote partijen; nieuwe partijen kunnen echter gemakkelijk toetreden (Mair, 1997, p. 210). Naast de drie systeempartijen en hun voorgangers hebben sinds 1946 vijf partijen in het kabinet gezeten. Tussen 1994 en 2010 zijn er acht kabinetten gevormd (zie Tabel 1). Drie kabinetten zijn van bijzonder belang voor dit onderzoek. In 2002 werd een kabinet gevormd van het CDA, VVD en de LPF: Balkenende-I. Dit is qua samenstelling, net als Rutte-I, een van de meest rechtse kabinetten van de onderzochte periode. In 2006 werd na de val van het kabinet Balkenende-II een minderheidskabinet gevormd om de begroting voor te bereiden: Balkenende-III. Dit kabinet trad op als missionair minderheidskabinet, zonder gedoogpartner.¹ Het laatste kabinet dat van belang is, is het gesteunde minderheidskabinet Rutte-I: CDA en VVD vormden een minderheidskabinet met gedoogsteun van de PVV. Het gedoogakkoord tussen PVV, CDA en VVD besloeg vier terreinen: de begroting, immigratie, veiligheid en ouderenzorg. Het akkoord stelde voorts dat de partijen het oneens waren over de islam. Voor de PVV is islam een ideologie, voor CDA en VVD een religie. De begrotingsparagraaf uit het gedoogakkoord is van bijzonder belang: de PVV zegde toe de begroting te steunen, inclusief geplande bezuinigingen. Hierdoor was de partij min of meer gebonden aan alle kabinetsbesluiten met financiële consequenties, zelfs als deze punten niet waren opgenomen in het gedoogakkoord. Het regeerakkoord, dat CDA en VVD tekenden, besloeg alle beleidsterreinen, waar-

onder een aantal thema's waarover de partijen het oneens waren met de PVV, zoals Europese integratie. Het gedoogakkoord voldeed aan de criteria voor een gesteund minderheidskabinet: de partijen hadden een meerderheid in de Tweede Kamer; het betrof de steun voor het kabinet; het akkoord was publiek en gesloten voor de beëdiging van het kabinet; en het besloeg, via de financiële paragraaf, bijna alle belangrijke beleidsterreinen. Voor een aantal thema's, in het bijzonder in het buitenlandbeleid, was het kabinet afhankelijk van de steun van oppositiepartijen. Na de Provinciale Statenverkiezingen van 2011 won het kabinet geen meerderheid in de indirect verkozen Eerste Kamer. De regering kon daar echter rekenen op de steun van één enkele SGP-senator, die het eens was met de agenda van het kabinet. Er werden geen overeenkomsten tussen het kabinet en de SGP publiek gemaakt. Het minderheidskabinet met gedoogsteun bleef zitten tot 2012, toen het viel omdat de PVV weigerde om een akkoord over de begroting te tekenen.

5. Onderzoeksaanpak

We bestuderen het parlementair gedrag van Tweede Kamerfracties gedurende zeven kabinetten tussen 1994 en 2012, waarbij we kijken naar zowel parlementair stemgedrag als co-indiening van voorstellen door fracties. We zijn bijzonder geïnteresseerd in het kabinet Rutte-I: verschilt het gedrag hier van dat in voorgaande periodes? Dit kabinet is echter lastig te analyseren: het is niet alleen het enige gedoogde minderheidskabinet in de Nederlandse geschiedenis, maar ook één van de ideologisch meest samenhangende kabinetten in ons onderzoek; bijna alle rechtse partijen waren onderdeel van de coalitie, alle linkse partijen zaten in de oppositie. Daarom moeten we voorzichtig de effecten van het kabinetstype op de samenwerking tussen coalitie en oppositie ontwarren van de effecten van de ideologische samenstelling van het kabinet.

Daarom heeft dit onderzoek een vergelijkende opzet. In de eerste plaats vergelijken we verschillende indicatoren van de mate waarin coalitie en oppositie samenwerken voor de verschillende kabinetten tussen 1994 en 2012. Twee vergelijkingen zijn van bijzonder belang om de aard van het kabinet Rutte-I te begrijpen: ten eerste, de vergelijking met het kabinet Balkenende-III dat eveneens een missionair minderheidskabinet was, zij het zonder gedoogpartner. Als het parlementair gedrag gedurende het kabinet Rutte-I leek op het kabinet Balkenende-III, dan suggereert dit dat het parlementair gedrag waarschijnlijk het resultaat is van de minderheidsstatus van beide kabinetten. Ten tweede, de vergelijking met het kabinet Balkenende-I dat net als Rutte-I uitsluitend uit rechtse partijen bestond: in beide gevallen regeerden VVD en CDA samen met rechtspopulisten (respectievelijk de LPF en de PVV). Als het parlementair gedrag tijdens het kabinet Rutte-I lijkt

op het gedrag tijdens het kabinet Balkenende-I, dan duidt dit erop dat het gedrag het gevolg is van de politieke samenstelling van de kabinetten. Naast deze vergelijkende analyse zullen we ook kijken naar de specifieke stempatronen tijdens het kabinet Rutte-I om de onderliggende dynamieken beter te begrijpen.

De gegevens voor dit onderzoek zijn verzameld met behulp van geautomatiseerde analyse van de Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Officiële Bekendmakingen, 2012).² Hierin is het stemgedrag van Kamerleden over wetten, amendementen en moties opgenomen. Stemmingen worden doorgaans geteld per fractie, behalve als er een hoofdelijke stemming wordt aangevraagd. Daarom analyseren we het stemgedrag op het fractieniveau. We hebben informatie met betrekking tot het onderwerp en de indieners van voorstellen uit de Kamerstukken verkregen (Officiële Bekendmakingen, 2012). Ons gegevensbestand bestaat uit 29.894 stemmingen uit de periode 1994-2012.

We operationaliseren coalitie-oppositiesamenwerking aan de hand van vijf indicatoren.

In de eerste plaats, het percentage unanieme stemmingen: als veel stemmingen unaniem zijn, dan is dat een teken van een consensuspolitiek waarbij de verschillen tussen coalitie en oppositie niet op de spits gedreven worden (Pedrazzani, 2012). Als een (gesteund) minderheidskabinet echt de hand reikt aan de oppositie, verwachten we dat een hoger percentage voorstellen unaniem wordt aangenomen.

De tweede indicator geeft aan in welke mate regerings- en oppositiepartijen verschillend stemmen in niet-unanieme stemmingen. Dit wordt als volgt gemeten: we bepalen de ϕ_{co} associatiecoëfficiënt tussen coalitiestatus en stemgedrag voor iedere stemming (Van Aelst & Louwerse, 2013). Als alle coalitiekamerleden vóór stemmen en alle oppositiekamerleden tegen (of als alle oppositiekamerleden vóór stemmen en alle coalitiekamerleden tegen), volgt de stemming precies de scheidslijn tussen coalitie en oppositie. Als bijvoorbeeld alle 90 coalitiekamerleden vóór een voorstel stemmen en alle 60 oppositiekamerleden tegen stemmen, dan is de ϕ_{co} -coëfficiënt 1. Als echter 50 coalitiekamerleden vóór een voorstel stemmen en 40 tegen, terwijl 20 oppositiekamerleden vóór en 40 tegen stemmen, dan is ϕ_{co} gelijk aan 0,22. Als er geen relatie is tussen coalitiedeelname en de stembeslissing – als er bijvoorbeeld maar twee Kamerleden vóór een motie stemmen, één van de coalitie en één van de oppositie –, dan is ϕ_{co} 0. Dit wordt uitgedrukt in de volgende formule:

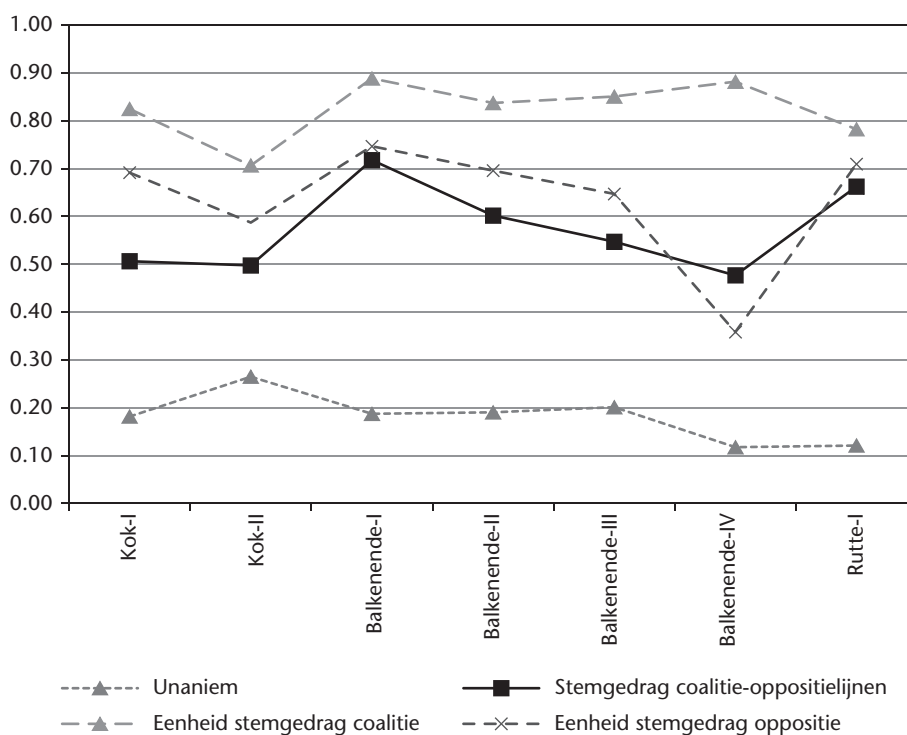
$$\phi_{co} = \left| \frac{(C_y O_n) - (C_n O_y)}{\sqrt{YNO C}} \right|$$

Hier is C_y is het aantal coalitiekamerleden dat vóór stemt, C_n het aantal coalitiekamerleden dat tegen stemt; voor oppositiekamerleden (O) geldt hetzelfde. Y, N, O en C verwijzen naar het aantal stemmen vóór, het aantal stemmen tegen, het aantal

oppositiekamerleden en coalitiekamerleden. In deze berekeningen behandelen we de PVV, als gedoogpartner van het kabinet Rutte-I, als coalitiepartij: zo kunnen we zien of de PVV zich gedraagt als een ‘normale’ coalitiepartij.

De derde en de vierde variabele meten de mate waarin de coalitie en de oppositie zich coherent gedragen. Dit kan helpen om te begrijpen of lage waarden van ϕ_{co} vooral worden veroorzaakt door een gebrek aan eenheid binnen de coalitie of binnen de oppositie. De derde indicator drukt de mate uit waarin coalitiekamerleden hetzelfde stemmen. Hij is gelijk aan 1 als alle coalitiekamerleden hetzelfde stemmen, en 0 als ze gelijk verdeeld zijn in een groep die vóór en tegen een voorstel stemmen. Het is dus een Rice-index. De vierde indicator meet hetzelfde, maar dan voor oppositiekamerleden.

Onze laatste indicator kijkt naar de gezamenlijke *indiening* van parlementaire moties en amendementen. De mate van co-indiening van voorstellen is het percentage voorstellen met meer dan één indiener dat is ingediend door Kamerleden van zowel de coalitie als de oppositie.³ We presenteren de maten als gemiddelde waarden per parlementaire periode.



Opmerking: de figuren verwijzen naar missionaire periodes van een kabinet. Alle indicatoren uitgezonderd ‘Unaniem’ verwijzen naar niet-unanieme stemmingen.

FIGUUR 2. Stemmingen langs coalitie-oppositielijnen.

6. Resultaten

De mate waarin de scheidslijn tussen oppositie en coalitie terug te vinden is in parlementair stemgedrag in de verschillende kabinetsperiodes is weergegeven in Figuur 2. De eerste indicator van de samenwerking tussen coalitie en oppositie is het percentage unanieme stemmingen: voorstellen die zonder tegenstem worden aangenomen. Dit is een indicatie van het vermogen van Kamer en kabinet om brede coalities te bouwen. Als het kabinet Rutte-I daadwerkelijk bruggen zou slaan naar de oppositie, zouden we meer unanimiteit in het stemgedrag verwachten. We vinden echter dat gedurende het kabinet Rutte-I het percentage unanieme stemmingen lager is dan het gemiddelde van de onderzochte periode. Gedurende het minderheidskabinet Balkenende-III en het rechtse meerderheidskabinet Balkenende-I ligt het percentage unanieme stemmingen boven het gemiddelde. Dit suggereert dat noch de samenstelling, noch de meerderheidsstatus van het kabinet het percentage unanieme stemmingen bepaalt. Er lijkt eerder sprake te zijn van een autonome daling in het percentage unanieme stemmingen, mogelijk vanwege de op confrontatiegerichte politieke stijl van populistische partijen als de PVV.

De tweede variabele die we onderzoeken is de sterkte van de coalitie-oppositietegenstelling in het stemgedrag, de ϕ_{co} . We zouden verwachten dat er minder langs coalitie-oppositielijnen wordt gestemd gedurende Rutte-I, maar we vinden dat de mate van stemmen langs coalitie-oppositielijnen juist hoger is gedurende deze periode dan het gemiddelde in de periode 1994-2012. Alleen gedurende het meerderheidskabinet Balkenende-I, dat een vergelijkbare samenstelling had, ligt ϕ_{co} hoger. De waarde is lager tijdens het minderheidskabinet Balkenende-III. Dit laat zien dat, voor deze maat van parlementaire samenwerking tussen coalitie en oppositie, het kabinet Rutte-I dichterbij het andere rechtse kabinet ligt dan bij het andere minderheidskabinet.

We kijken ook naar de eenheid in het stemgedrag van coalitiekamerleden. We verwachten dat de coalitie gedurende de periode van het gedoogkabinet Rutte-I op sommige onderwerpen verdeeld stemt. Op deze indicator scoort de coalitie van Rutte-I iets onder het gemiddelde: de coalitie stemt minder vaak hetzelfde dan het gemiddelde kabinet in de periode 1994-2012. Dit is de enige indicator waarop het kabinet Rutte-I voldoet aan onze verwachtingen over een minderheidskabinet met gedoogsteun. Tegelijkertijd scoren de kabinetten Balkenende-I en -III boven het gemiddelde. Dit suggereert dat voor zover we deze verschillen kunnen toeschrijven aan de status van het kabinet, de gedoogrol van de PVV van belang is: de PVV steunt op bepaalde onderwerpen het regeringsbeleid niet en stemt daar dus tegen.

De laatste maat die gebaseerd is op stemmingen, is de eenheid van de oppositie: we verwachten dat deze lager is gedurende een minderheidskabinet, omdat de zoektocht van het kabinet naar *ad hoc* steun op een bepaald onderwerp waarschijnlijk tot verdeeldheid in de oppositie zal leiden: sommige oppositiepartijen

willen zaken doen met het kabinet, andere niet. We zien een zeer sterke mate van eenheid bij de oppositie gedurende de kabinetten Rutte-I en Balkenende-I, de beide rechtse meerderheidskabinetten in onze analyse. De linkse oppositie stemde vaak als één blok tegen het rechtse kabinetsbeleid. Het minderheidskabinet zonder gedoogsteun Balkenende-III heeft de op-één-na-laagste waarde in deze periode. Dit laat zien dat, voor zover het kabinet Rutte-I had willen samenwerken met de oppositie, er gewoonweg te weinig inhoudelijke overeenstemming bleek te bestaan tussen de rechtse regeringspartijen en de linkse oppositie.

De mate waarin de oppositie- en coalitiepartijen samen moties en amendementen indienen is de laatste standaard waarop we samenwerking tussen oppositie- en coalitiepartijen beoordelen. Figuur 3 toont het percentage voorstellen dat gezamenlijk door Kamerleden van de coalitie en de oppositie wordt ingediend. Dit percentage loopt van 17% (in het kabinet Balkenende-I) tot 58% (gedurende Kok-II). Het percentage voor Rutte-I ligt net boven het percentage voor het kabinet Balkenende-I. Gedurende het kabinet Balkenende-III werd de helft van de moties en de amendementen ingediend door de coalitie en de oppositie samen. Deze patronen duiden erop dat co-indiening meer wordt bepaald door de ideologische kleur van het kabinet dan door het type kabinet.

Al met al bieden de gegevens weinig ondersteuning voor de notie dat het gesteunde minderheidskabinet mogelijkheden opende voor samenwerking tussen coalitie en oppositie. Drie van de vijf indicatoren (coalitie-oppositiestemgedrag, oppositiestemgedrag en co-indiening) laten zien dat het gedrag van Kamerleden gedurende het kabinet Rutte-I niet overeenkwam met onze verwachtingen voor een (gedoogd) minderheidskabinet. Sterker nog: de patronen leken sterk op het kabinet Balkenende-I en op onze verwachtingen voor een kabinet dat bestond uit partijen van één politieke kleur. De enige indicator waarop het kabinet Rutte-I niet voldoet aan de verwachtingen voor een kabinet van partijen met één kleur, is de mate waarin coalitiepartijen als eenheid optraden.

7. Samenwerking tijdens Rutte-I

Een mogelijke tegenwerping tegen bovenstaande analyse is dat wij te veel kijken naar algemene patronen in parlementair gedrag en specifieke gevallen van samenwerking tussen oppositie en coalitie uit het oog verliezen. Voor een minderheidskabinet met gedoogsteun speelt de inhoud van het gedoogakkoord een belangrijke rol: we zouden verwachten dat er meer vrijheidsgraden voor samenwerking zijn rond onderwerpen waarop het gedoogakkoord niet van toepassing is. Bovendien zouden we kunnen verwachten dat de regering vooral steun probeert te vinden voor haar wetsvoorstellen en niet zozeer voor de stemmingen over moties. Ten

slotte zijn er specifieke gevallen aan te wijzen waarin het minderheidskabinet steun moest zoeken bij de oppositie. Daarom richten we ons hieronder meer in detail op het stemgedrag gedurende Rutte-I.

Het gedoogakkoord tussen CDA, VVD en PVV besloeg niet alle politieke thema's. We verwachten dat dit van invloed is op de mate van samenwerking tussen coalitie en oppositie. Bij de behandeling van onderwerpen die niet zijn opgenomen in het gedoogakkoord zouden regerings- en gedoogpartijen kunnen optreden als een klassieke coalitie, terwijl er bij andere thema's meer ruimte zou zijn voor *ad hoc* samenwerking over de grenzen van oppositie en coalitie heen. Twee thema's vallen zeker binnen het gedoogakkoord: (a) immigratie en integratie en (b) justitie en veiligheid. De mate waarin volgens coalitie-oppositielijnen wordt gestemd over deze thema's, uitgedrukt als ϕ_{co} , is 0,72 (zie Tabel 2). Eén thema, buitenlandse zaken, valt duidelijk buiten de reikwijdte van het gedoogakkoord. Hierop is de mate van stemgedrag volgens coalitie-oppositielijnen een stuk lager (0,58). Alle andere thema's vallen binnen het regeerakkoord voor zover ze financiële consequenties hebben. Hierover zijn helaas geen gegevens beschikbaar. Als we dit 'grijze gebied' als geheel nemen, valt het stemgedrag tussen de bovengenoemde categorieën in met een ϕ_{co} -waarde van 0,66. Hoe duidelijker een onderwerp onder het gedoogakkoord valt, hoe sterker het stemgedrag van partijen samenhangt met hun oppositie- of coalitierol.

TABEL 2. Coalitie-oppositiegedrag per issue.

Onderwerp	Stemgedrag langs coalitie-oppositielijnen	Eenheid stemgedrag coalitie	Co-indiening
Opgenomen in het gedoogakkoord ^a	0,72	0,87	0,20
Grijs gebied ^b	0,66	0,78	0,23
Niet opgenomen in het gedoogakkoord ^c	0,58	0,71	0,29

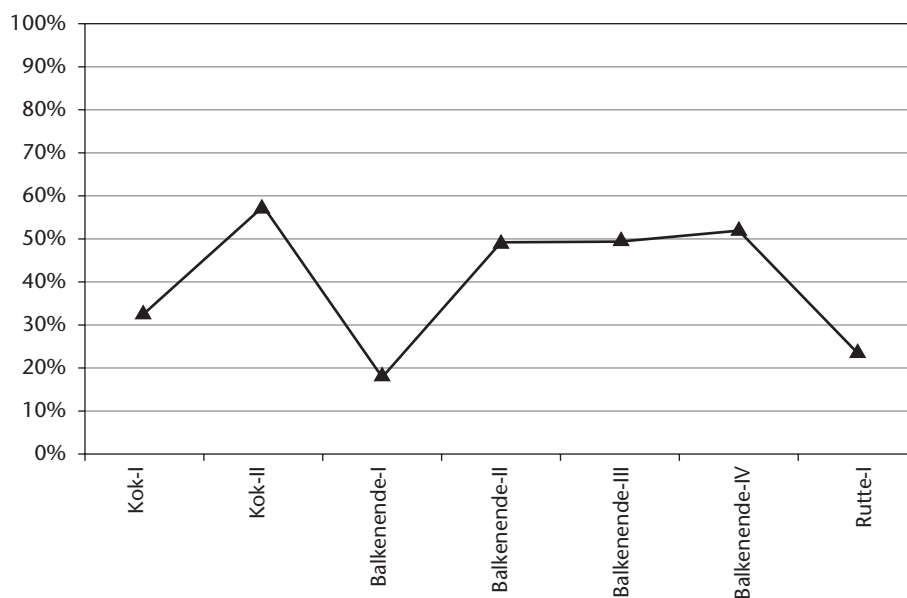
^a Immigratie & integratie, justitie & veiligheid.

^b Onderwerpen die onder a of c vallen.

^c Buitenlandbeleid.

Eenzelfde patroon is zichtbaar voor de mate waarin coalitiepartijen hetzelfde stemmen: dit is 0,87 voor voorstellen binnen het gedoogakkoord, 0,71 voor buitenlandbeleid en 0,78 voor de voorstellen in het 'grijze gebied'. Van de onderwerpen buiten het coalitieakkoord, waar de regering moest samenwerken met de oppositie om parlementaire meerderheden te vinden, werd slechts 29% ingediend door coalitie en oppositie samen. Dit is vaker dan voorstellen die onderdeel zijn van het gedoogakkoord (20%) maar nog steeds ver onder de gemiddelde waarde voor de hele periode 1994-2012. We vinden dus dat de tegenstelling tussen coalitie en oppositie sterker is voor onderwerpen binnen het gedoogakkoord. Hiervoor opereerde het

kabinet duidelijk als een meerderheidskabinet. Wat betreft het onderwerp buiten het gedoogakkoord, buitenlandse zaken, scoorde het kabinet rond de gemiddelde waarden die we zien bij meerderheidskabinetten.



Opmerking: de lijn toont het percentage voorstellen dat werd ingediend door leden van ten minste een coalitie- en oppositiefractie.

FIGUUR 3. Coalitie-oppositie co-indiening van voorstellen.

Een minderheidskabinet is aangewezen op de steun van de oppositie voor zijn wetsvoorstellen. Stemmingen over moties, die met name worden voorgesteld door oppositiepartijen, zijn minder van belang voor het vermogen van het kabinet om zijn eigen agenda te realiseren. Wat gebeurt er als we onze analyse beperken tot wetten? Er is geen groot verschil in de mate waarin oppositiepartijen wetgeving steunen nadat het minderheidskabinet met gedoogsteun Rutte-I aantrad: coalitiepartijen stemmen voor wetgeving in 97% (Rutte-I, Balkenende-II) tot 99% (Balkenende-IV) van de gevallen. Oppositiepartijen steunden wetgeving in 87% (Kok-II, Balkenende-II, Balkenende-IV) tot 88% (Rutte-I) van de gevallen. Over het algemeen steunen oppositiepartijen veel wetgeving en dit is niet veranderd tijdens het minderheidskabinet.⁴

De resultaten van dit onderzoek, namelijk dat de samenwerking tussen coalitiepartijen sterker was gedurende het kabinet Rutte-I dan tijdens andere kabinetten, lijken strijdig met enkele prominente voorbeelden van *ad hoc* meerderheidsvorming gedurende Rutte-I (zie Tabel 3). In een aantal gevallen overtuigde het kabinet Rutte-I oppositiepartijen om in te stemmen met zijn beleid. Dit betrof belangrijke politieke

thema's, zoals de Nederlandse bemoeienis met internationale operaties in Afghanistan en Libië, de hervormingen van de pensioenwetgeving en de oplossingen voor de Europese schulden crisis. In elk van deze gevallen weigerde de PVV samen te werken met het kabinet. Drie van de vier gevallen betroffen buitenlandbeleid, dat buiten het gedoogakkoord viel. Dit zijn stuk voor stuk belangrijke kwesties, maar het zijn de uitzonderingen op de regel dat oppositie- en coalitiepartijen nauwelijks samenwerkten. Bovendien kunnen er ook voor andere kabinetsperiodes voorbeelden gevonden worden van samenwerking over de grenzen van coalitie en oppositie heen. Neem het kabinet Balkenende-II: gedurende dit meerderheidskabinet steunde regeringspartij D66 het kabinet niet bij cruciale thema's, zoals de militaire missie naar Uruzgan (Afghanistan) en de kinderopvangwet, en stemde zelfs voor een motie van wantrouwen van een minister van het eigen kabinet (Verdonk). In ieder van die gevallen waren er oppositiepartijen die het kabinet steunden: de PvdA in het eerste geval, de ChristenUnie en de LPF in het tweede en de LPF en de SGP in het derde geval. Bijzonder was gedurende het kabinet Rutte-I dat de oppositiepartijen het gevoel hadden dat zij de regering geen steun konden ontzeggen in bepaalde kwesties, omdat de *status quo* een slechtere uitkomst was dan het voorstel van de regering. Slechts over die onderwerpen waarbij de regering erop vertrouwde dat zij gemakkelijk steun van de oppositie kon krijgen, maakte zij geen afspraken met de gedoogpartij. De oppositiepartijen die het kabinet steunden zijn 'gegijzelde' partijen, omdat ze geen andere optie hadden dan het kabinet steunen (cf. Bale & Bergman, 2006a, p. 193). Het kabinet steun ontzeggen zou de financiële stabiliteit van Nederland en de Eurozone en de internationale reputatie van Nederland kunnen schaden.

TABEL 3. Prominent voorbeelden van coalitie-oppositiesamenwerking.

	Kunduz-missie	NAVO-acties in Libië	Participatie in ESM	Pensioen- overeenkomst
CDA	Ja	Ja	Ja	Ja
VVD	Ja	Ja	Ja	Ja
PVV	Nee	Nee	Nee	Nee
D66	Ja	Ja	Ja	Nee
GL	Ja	Ja	Ja	Nee
CU	Ja	Ja	Nee	Ja
PvdA	Nee	Ja	Ja	Ja
SGP	Ja	Ja	Nee	Ja
SP	Nee	Nee	Nee	Nee
PvdD	Nee	Nee	Nee	Nee

Deze analyse van meer specifieke gevallen van parlementaire samenwerking tussen coalitie en oppositie gedurende het kabinet Rutte-I ondersteunt het algemene

patroon: het kabinet Rutte-I functioneerde in verreweg de meeste kwesties als een normaal meerderheidskabinet. Zelfs wat de onderwerpen buiten het regeerakkoord betreft was de tegenstelling tussen coalitie en oppositie sterker dan of even sterk als gedurende meerderheidskabinetten; wetgeving kreeg brede steun van coalitie- en oppositiepartijen, maar dit was ook het geval bij eerdere kabinetten; en het kabinet kreeg steun van oppositiepartijen toen bepaalde coalitiepartijen het kabinet te steunen, maar ook dat gebeurde al eerder.

8. Conclusie

De gegevens die hier gepresenteerd zijn, laten zien dat de patronen van samenwerking en conflict tussen coalitie- en oppositiepartijen gedurende het kabinet Rutte-I in grote mate lijken op de patronen tijdens een meerderheidskabinet. De PVV stemde loyaal mee met de regering, zeker over onderwerpen die waren opgenomen in het gedoogakkoord. Het kabinet was op zijn minst ‘een bijzonder meerderheidskabinet’ in de woorden van Lubbers, of beter nog een ‘meerderheidskabinet in vermomming’ in de woorden van Strøm. Kamer noch kabinet heeft de mogelijkheid aangegrepen om (vaker dan incidenteel) meerderheden te bouwen die de scheidslijn tussen coalitie en oppositie zouden overbruggen.

De patronen die we hier gevonden hebben, suggereren dat de politieke samenstelling van het kabinet veel belangrijker is voor patronen van parlementaire samenwerking dan de meerderheidsstatus van het kabinet. De twee kabinetten waarin Kamerleden van coalitie en oppositie het vaakst tegenover elkaar stonden, waren het kabinet Balkenende-I en het kabinet Rutte-I: een meerderheidskabinet en een minderheidskabinet met gedoogsteun, maar beide coalities bestonden uit de centrumrechtse CDA en VVD en een rechts-populistische partij, te weten de LPF en de PVV. In beide gevallen bestond de oppositie voornamelijk uit linkse partijen. De tegenstelling tussen coalitie en oppositie viel samen met die tussen links en rechts. De samenwerking tussen coalitie en oppositie was het zwakst gedurende kabinetten die de meest uitgesproken en meest coherente beleidsposities hadden. In andere gevallen, Kok-I en -II, Balkenende-IV, bestond het kabinet uit partijen van de linker- en de rechterkant van het politieke spectrum. Dit betekende dat ook de oppositie verdeeld was tussen rechts en links. Als de coalitiepartijen buiten het regeerakkoord om hun beleidsdoelen wilden realiseren, of zich richting het electoraat wilden profileren over bepaalde onderwerpen, dan konden de linkse coalitiepartijen samenwerken met de linkse oppositiepartijen en de rechtse coalitiepartijen met de rechtse oppositiepartijen.

Onze resultaten impliceren niet dat het type kabinet het parlementaire gedrag van partijen helemaal niet beïnvloedt. Gedurende het minderheidskabinet Balkenende-III zagen we wel indicaties van verhoogde samenwerking tussen coalitie en

oppositie. Voor het kabinet Rutte-I zagen we geen netto-effect van zijn status als minderheidskabinet met gedoogsteun vanwege de ideologische samenstelling van het kabinet alsmede de grote reikwijdte van het gedoogakkoord. Als het kabinet zou bestaan uit partijen van rechts en links, dan waren de mogelijkheden voor samenwerking tussen coalitie en oppositie wellicht groter geweest. Het kabinet Rutte-II laat dit deels zien: de regeringspartijen VVD en PvdA, de grootste partijen ter rechter- en linkerzijde van het politieke midden, hebben een meerderheid in de Tweede Kamer maar niet in de Eerste Kamer. Over een aantal thema's heeft dit kabinet al afspraken gemaakt met oppositiepartijen om een meerderheid in de Eerste Kamer te verzekeren, zoals het Woonakkoord en het Begrotingsakkoord 2014.

Ons onderzoek van de Nederlandse casus kan helpen om de relatie tussen type regering en parlementair gedrag beter te begrijpen, maar het geeft niet voldoende bewijs om hypothesen wel of niet te verwerpen. Een alternatieve verklaring die we binnen ons onderzoeksontwerp niet kunnen testen, komt uit het sociologisch institutionalisme (Hall & Taylor, 1996). Men zou kunnen stellen dat patronen van parlementaire samenwerking geworteld zijn in bestaande normen, die gedrag blijven beïnvloeden, zelfs als de formele institutionele context veranderd is. In Nederland zijn meerderheidskabinetten met hun onderhandelingen binnen de coalitie de norm. Politieke partijen hebben pas na 90 jaar meerderheidskabinetten een minderheidskabinet gevormd, terwijl grondwettelijke regels ze hier geen strobreed voor in de weg leggen (Andeweg, 2011, p. 147). Dit geeft aan dat de voorkeur voor een meerpartijenmeerderheidskabinet geworteld is in sociale normen en niet in formele regels. De sterke verdeling tussen coalitie- en oppositiepartijen kan een weerspiegeling zijn van een dergelijke voortdurende norm. Kamerleden handelen mogelijk vanuit de 'logic of appropriateness' (March & Olsen, 1984). Coalitiepartijen werken samen omdat dat is 'wat coalitiepartijen doen'. De verandering van een meerderheids- naar een minderheidskabinet heeft de patronen van samenwerking niet wezenlijk veranderd omdat de normen bleven gelden. Er is meer variantie nodig dan beschikbaar is binnen de huidige analyse van Nederland alleen om te bepalen of dit inderdaad het geval is. Als we de resultaten die we hier gevonden hebben contrasteren met Denemarken, een land met een traditie van minderheidskabinetten, dan kunnen we zien dat de ruimte voor *ad hoc* minderheden in Denemarken groter was gedurende kabinetten van links en van rechts (Christiansen & Pedersen, 2012). Dit zou een indicatie vormen dat niet het type kabinet of de ideologische samenstelling ertoe doet voor het gedrag van Kamerleden, maar (vooral) het bestaan van een traditie van minderheids- of meerderheidskabinetten: de partijen in het Nederlandse kabinet Rutte-I gedroegen zich alsof ze in een meerderheidskabinet zaten omdat dat de norm is.

Uit deze resultaten volgt een agenda voor vervolgonderzoek. Om de resultaten van dit onderzoek aan verdere toetsing bloot te stellen, kunnen onderzoekers een kwantitatieve analyse overwegen die meerdere alternatieve verklaringen voor parlementaire samenwerking tussen oppositie en coalitie gezamenlijk analyseert. Dit

biedt de mogelijkheid om het effect van politieke kleur en kabinetstype preciezer af te wegen. Onze studie duidt ook op verschillen tussen typen voorstellen en thema's. Vervolgonderzoek zou kunnen bekijken hoe dit coalitie- en oppositiegedrag beïnvloedt. Een vergelijkende analyse die gedrag uit verschillende landen met verschillende normen en tradities vergelijkt is ook waardevol. Een vergelijkende studie van landen met een traditie van minderheids- en meerderheidskabinetten kan van waarde zijn om te bepalen of voortdurende normen in het politieke systeem of de samenstelling van het coalitiekabinet het gedrag van Kamerleden bepalen.

Noten

1. Het Nederlands constitutioneel gewoonterecht maakt een onderscheid tussen demissionaire en missionaire kabinetten. De eerste kabinetten hebben hun ontslag ingediend bij de Koning. De tweede groep kabinetten heeft dat nog niet gedaan. Dit onderscheid valt niet samen met het verschil tussen conventionele kabinetten en kabinetten van lopende zaken. Een kabinet kan missionair zijn en een kabinet van lopende zaken, als na het ontslag van een kabinet een nieuw kabinet is beëdigd door de Koning. Dit was het geval bij het kabinet Balkenende-III.
2. De data gaat terug tot 1 januari 1995. Voor de periode 1994 tot 1995 baseren we ons op een vergelijkbaar bestand van de Staten-Generaal Digitaal (Koninklijke Bibliotheek, 2012). Hierin zijn echter niet de thema's van de voorstellen opgenomen.
3. Deze analyse beperkt zich tot voorstellen (moties en amendementen) die ingediend zijn door ten minste twee partijen. Omdat wetten over het algemeen ingediend worden door het kabinet, nemen we deze niet mee in de analyse.
4. De PVV stemde tegen tien wetten die waren ingediend tijdens het kabinet Rutte-I. De partij werd niet 'vervangen' door een oppositiepartij: de meerderheden in deze gevallen waren groter dan bij de stemmingen waarbij de PVV vóór had gestemd.

Bibliografie

- Alemán, E., Calvo, E., Jones, M. P. & Kaplan, N. (2009). Comparing Cosponsorship and Roll-Call Ideal Points. *Legislative Studies Quarterly*, 34 (1), 87-116.
- Andeweg, R.B. (1992). Executive-Legislative Relations in the Netherlands: Consecutive and Coexisting Patterns. *Legislative Studies Quarterly*, 17 (2), 161-182.

- Andeweg, R.B. (2004). Parliamentary Democracy in the Netherlands. *Parliamentary Affairs*, 57 (3), 568-580.
- Andeweg, R.B. (2006). Towards a Stronger Parliament? Electoral Engineering of Executive-legislative Relations. *Acta Politica*, 41 (3), 232-248.
- Andeweg, R.B. (2011). Purple Puzzles: The 1994 and 1998 Government Formations in The Netherlands and Coalition Theory. In R.B. Andeweg, L. De Winter & P. Dumont (Eds.) *Puzzles of Government Formation: Coalition Theory and Deviant Cases* (pp. 147-164). Abingdon: Routledge.
- Bale, T. & Bergman, T. (2006a). A Taste of Honey Is Worse Than None at All?: Coping with the Generic Challenges of Support Party Status in Sweden and New Zealand. *Party Politics*, 12 (2), 189-202.
- Bale, T. & Bergman, T. (2006b). Captives No Longer, but Servants Still? Contract Parliamentarism and the New Minority Governance in Sweden and New Zealand. *Government and Opposition*, 41 (3), 422-449.
- Bale, T. & Dann, C. (2002). Is the Grass Really Greener?: The Rationale and Reality of Support Party Status: A New Zealand Case Study. *Party Politics*, 8 (3), 349-365.
- Boston, J. & Bullock, D. (2010). Multi-party Governance: Managing the Unity-distinctiveness Dilemma in Executive Coalitions. *Party Politics*, 18 (3), 349-368.
- Christiansen, F.J. & Pedersen, R.B. (2012). The Impact of the European Union on Coalition Formation in a Minority System: The Case of Denmark. *Scandinavian Political Studies*, 35 (3), 179-197.
- De Vries, C. & De Lange, S. (2010, 7 augustus). Minderheidskabinet kan zegen zijn. *De Volkskrant*.
- Field, B.N. (2009). Minority Government and Legislative Politics in a Multilevel State: Spain Under Zapatero. *South European Society and Politics*, 14 (4), 417-434.
- Godbout, J.F. & Høyland, B. (2011). Legislative Voting in the Canadian Parliament. *Canadian Journal of Political Science*, 44 (2), 367-388.
- Hall, P.A. & Taylor, R.C.R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44 (5), 936-957.
- Herman, V. & Pope, J. (1973). Minority Governments in Western Democracies. *British Journal of Political Science*, 3 (2), 191-212.
- Hix, S. & Noury, A. (2013). Government-Opposition or Left-Right? The Institutional Determinants of Voting in Legislatures. Working Paper, versie 7 maart 2013. Beschikbaar via http://personal.lse.ac.uk/hix/Working_Papers/Hix-Noury-GOorLR-07Mar2013.pdf (gedownload 1 oktober 2013).
- Holzhacker, R. (2002). National Parliamentary Scrutiny Over EU Issues: Comparing the Goals and Methods of Governing and Opposition Parties. *European Union Politics*, 3 (4), 459-479.
- Kim, Y. (2008). Intra-Party Politics and Minority Coalition Government in South Korea. *Japanese Journal of Political Science*, 9 (3), 367.

- Koninklijke Bibliotheek. 2012. Staten-Generaal Digitaal. Beschikbaar via <http://www.statengeneraaldigitaal.nl> (bezocht 1 december 2012).
- Laver, M.J. (2006). Legislatures and Parliaments in Comparative Context. In B. Weingast & D. Wittman (Eds.) *Oxford Handbook of Political Economy* (pp. 121-140). Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in 36 Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Louwerse, T. (2012). Mechanisms of Issue Congruence: The Democratic Party Mandate. *West European Politics*, 35 (6), 1249-1271.
- Mair, P. (1997). *Party System Change: Approaches and Interpretations*. Oxford: Oxford University Press.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78 (3), 734-749.
- Martin, L.W. & Vanberg, G. (2008). Coalition Government and Political Communication. *Political Research Quarterly*, 61 (3), 502-516.
- Officiële Bekendmakingen (2012). Beschikbaar via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/> (bezocht 1 december 2012).
- Otjes, S. (2011). The Fortuyn Effect Revisited: How Did the LPF Affect the Dutch Parliamentary Party System? *Acta Politica*, 46 (4), 400-424.
- Pedrazzani, A. (2012). Looking Beyond the Aggregate Figures. An Investigation of the Consensual Approval of Italian Government Bills (1988-2006). Paper gepresenteerd op de 26e jaarlijkse conferentie van de Società Italiana di Scienza Politica (SISP). Rome.
- Strøm, K. (1984). Minority Governments in Parliamentary Democracies – The Rationality of Nonwinning Cabinet Solutions. *Comparative Political Studies*, 17 (2), 199-227.
- Strøm, K. (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strøm, K. (1997). Democracy, Accountability, and Coalition Bargaining. *European Journal of Political Research*, 31 (1), 47-62.
- Timmermans, A. & Andeweg, R.B. (2000). Coalition Cabinets in the Netherlands: Still the Politics of Accommodation? In W.C. Müller and K. Strøm (Eds.) *Coalition Governments in Western Europe* (pp. 356-398). Oxford: Oxford University Press.
- Valen, H. & Narud, H.M. (2007). The Conditional Party Mandate: A Model for the Study of Mass and Elite Opinion Patterns. *European Journal of Political Research*, 46 (3), 293-318.
- Van Aelst, P. & Louwerse, T. (2013). Parliament without Government: The Belgian Parliament and the Government Formation Processes of 2007–2011. *West European Politics*. Online publicatie op 16 oktober 2013: doi:10.1080/01402382.2013.832953.

De wetgevende macht van de media?

Een kwantitatieve analyse van media-effecten op de behandeling van wetsvoorstellen

Lotte Melenhorst

ABSTRACT: The Legislative Power of the Media? A Quantitative Analysis of Media Effects on Lawmaking Processes

The media are a much-discussed subject in both the scientific and the public debate on the functioning of democracy. Nevertheless, there is relatively little empirical research on the effects of media on the most fundamental aspect of politics: the legislative process. However, this type of research is important because it helps us gain insight into the influence journalists exert. This study analyses the influence of media attention for bills on the legislative process in the Netherlands. A quantitative analysis of the newspaper coverage for recently discussed bills indicates that the parliamentary process is influenced by this coverage. This first study of media-effects on the Dutch legislative process suggests that more media-attention leads to the introduction of more amendments by both members of government and members of parliament.

KEYWORDS: media effects, legislation, policy process, lawmaking, Dutch politics, newspaper coverage

1. Inleiding

De afgelopen decennia zijn de media in relatie tot politiek en bestuur een dankbaar onderwerp van wetenschappelijk onderzoek geworden. Binnen de communicatiewetenschappen en in politicologisch onderzoek is er steeds meer aandacht voor de politieke invloed van de media. Behalve met het in kaart brengen van de media-aandacht die aan het politieke bedrijf geschonken wordt, houden wetenschappers zich vooral bezig met het analyseren van de invloed die de media uitoefenen op het functioneren van politieke actoren. Politici houden in hun gedrag namelijk sterk en in toenemende mate rekening met de media, een ontwikkeling die aangeduid

wordt als ‘mediatisering’. Ze passen zich aan aan de manier waarop journalisten opereren, en anticiperen in hun beslissingen op de media-aandacht die hun optreden kan genereren. Journalisten en politici zijn in hun werk onlosmakelijk met elkaar verbonden geraakt, waardoor hun relatie een wederkerig karakter heeft gekregen (Davis, 2009; Strömbäck, 2008; Van Aelst & Walgrave, 2011).

Dat de media invloed uitoefenen op het politieke besluitvormingsproces lijkt op het eerste gezicht heel vanzelfsprekend. Politici zijn namelijk bij uitstek notoire mediavolgers, die gretig het laatste politieke nieuws consumeren. Bovendien geloven politici zelf dat de media veel macht hebben (Van Aelst *et al.*, 2008). En ook journalisten zijn steeds minder terughoudend als het gaat om de invloed die hun werkzaamheden hebben op de besluitvorming in Den Haag. Zo stelde de bekende politiek journaliste Dominique van der Heijde, in reactie op de Deense politieke tv-serie Borgen, dat “er echt dingen kunnen veranderen, van tafel kunnen gaan, omdat er door de media heel nadrukkelijk aandacht op wordt gevestigd”.¹ Empirisch bewijs dat de media de totstandkoming van beleid in Nederland ook daadwerkelijk beïnvloeden ontbreekt nagenoeg volledig. Daarom onderzoeken we in deze studie een fundamenteel aspect van het politieke besluitvormingsproces, namelijk het tot stand komen van wetgeving. De centrale vraag is: in welke mate en op welke manier beïnvloedt mediaberichtgeving de parlementaire behandeling van wetsvoorstellen? Om hierop een antwoord te formuleren onderzoeken we wetsvoorstellen die gedurende het Nederlandse parlementaire jaar 2012-2013 behandeld zijn en de hierover verschenen krantenberichtgeving. Door middel van een regressieanalyse bestuderen we de media-invloed op de parlementaire behandeling van wetten. In het hierop volgende theoretisch kader onderbouwen we de verwachting dat media-aandacht invloed heeft op zowel het aantal bij wetsvoorstellen ingediende wijzigingen, als op de duur van het wetgevingsproces.

2. Theoretisch kader

Media en politiek zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Politici reageren op onderwerpen die uitgelicht worden in de media en journalisten doen verslag van debatten en stemmingen. Hun relatie heeft dus een wederkerig karakter (zie bijvoorbeeld Davis, 2009; Sellers, 2010; Strömbäck, 2008). Er is sprake van interactie tussen politici en journalisten, waarbij journalisten aan de ene kant reageren op het gedrag van politici, en politici aan de andere kant reageren op de door journalisten geproduceerde berichtgeving. Dat de media op politieke gebeurtenissen reageren is vanzelfsprekend, het is tenslotte een journalistieke kerntaak om het publiek te informeren en te rapporteren wat er in het parlement gebeurt (De Beus, Brants & Van Praag, 2011). Het omgekeerde is echter minder evident: er is geen regel die

stelt dat politici zich in debatten moeten baseren op mediaberichtgeving. Toch is het aannemelijk dat kranten, radio en televisie een belangrijke bron van informatie zijn voor politici. Door het interactieve karakter van de relatie tussen journalisten en politici is het echter moeilijk om het wetgevingsproces en het nieuwsproces van elkaar te onderscheiden (Cook, 2006). Juist vanwege de sterke verwevenheid van media en politiek is het de moeite waard de systemen van beïnvloeding binnen dit ‘politiek-publicitair complex’ (Vis, 1975) te ontrafelen. Een eerste stap daartoe is om uit deze complexe interactie de manieren waarop media-aandacht het politieke proces beïnvloedt te destilleren. In deze studie ligt de focus daarom op het proces van media-involed, zonder daarbij een vorm van permanente wederkerigheid uit te sluiten.

In onderzoek naar de relatie tussen media en politiek wordt veelal gefocust op het begin van het politieke proces. De vraag is dan in hoeverre de media invloed uitoefenen op de onderwerpen die op de agenda komen te staan. Uit de groeiende hoeveelheid onderzoek naar agenda-setting blijkt dat de media-agenda en de politieke agenda sterk afhankelijk zijn van elkaar (Cobb & Elder, 1981; Davis, 2009; Walgrave, Soroka & Nuytemans, 2008). De belangrijkste conclusie luidt dat de media, door aandacht te besteden aan een onderwerp, kwesties op de politieke agenda kunnen zetten. Het is dan ook niet verwonderlijk dat Nederlandse politici de media als de belangrijkste politieke agendasetter beschouwen (Andeweg & Thomassen, 2007; Van Aelst *et al.*, 2008).

In het onderzoek naar media en politiek kijken wetenschappers vaak niet veel verder dan de agenda-settende macht van actoren. De media worden vooral belangrijk geacht in het beginstadium van het proces (Soroka *et al.*, 2012). De politieke strijd is echter nog niet gestreden als een onderwerp op de politieke agenda geplaatst is. In feite is dit zelfs pas het begin van het politieke proces. Dat de relevante problemen en belangen gedefinieerd worden door de media (Bachrach & Baratz, 1962) en politieke actoren in hun gedrag gedwongen worden om te anticiperen op reacties in de media (Davis, 2007; Sellers, 2010) impliceert dat de media ook gedurende de ‘behandeling van het agendapunt’ nog een invloedrijke rol zouden kunnen spelen. Bovendien beïnvloeden de verschillende media elkaars agenda en imiteren journalisten elkaar (zie bijvoorbeeld Boyle, 2001; Golan, 2006; Vliegthart & Walgrave, 2008). Hierdoor is de kans relatief groot dat als een onderwerp eenmaal aandacht heeft gekregen, de media spits zullen blijven op het verloop van het beleidsproces, in plaats van dat zij het negeren zodra het onder de aandacht is gebracht.

Een tweede beperking van bestaand onderzoek naar media en politiek is dat veelal de meer retorische, zogenaamd symbolische politieke agenda bestudeerd wordt (Walgrave & Van Aelst, 2006). Hoewel het te ver gaat te suggereren dat deze alleen betrekking heeft op de waan van de dag, wordt daarmee wel een agenda aangeduid die slechts beperkte politieke consequenties heeft. Een goed voorbeeld

van onderzoek naar beïnvloeding van de symbolische politieke agenda zijn studies naar parlementaire vragen (Van Aelst & Vliegenthart, 2011; Van Santen, Helfer & Van Aelst, 2012; Vliegenthart & Walgrave, 2010). Het vragenuurtje dat iedere dinsdagmiddag plaatsvindt in de Tweede Kamer wordt sterk beïnvloed door wat er de voorgaande dagen breed uitgemeten is in de media. Op de website van de Tweede Kamer staat bij iedere mondelinge vraag die gesteld wordt zelfs een hyperlink naar het nieuwsbericht waarop de vragensteller zich baseert. Hierin is Nederland niet uniek: in bijvoorbeeld het Spaanse parlement worden ook veel mondelinge vragen gesteld over onderwerpen waar veel media-aandacht voor is (Bonafont & Baumgartner, 2013). Maar dit soort onderzoek leert ons weinig over de, vanwege de mogelijke consequenties minstens zo belangrijke, vraag of media-aandacht ook invloed uitoefent op de substantiële politieke agenda (Brants & Voltmer, 2011). Met dit begrip wordt bedoeld op de meer inhoudelijke agenda: de politieke besluitvorming waarmee beleidsvoornemens worden omgezet in wet- en regelgeving. Wetenschappelijk onderzoek naar de eventuele invloed van media-aandacht op het wetgevingsproces (dat wil zeggen de parlementaire behandeling van wetsvoorstellen) is echter schaars. Onderzoek naar agendabeïnvloeding in België toont aan dat de effecten op de symbolische agenda sterker zijn dan op de substantiële agenda (Walgrave *et al.*, 2008). Toch lijkt het daar met betrekking tot een aantal beleidsterreinen, zoals buitenlands beleid, sociale zaken en justitie, wel zo te zijn dat meer aandacht in kranten ertoe leidt dat de regering meer aandacht aan een onderwerp besteedt. Dit impliceert dat beleidsagenda's in ieder geval niet immuun zijn voor de media.

Ten derde is het bestaande empirische onderzoek naar media-invloed op politieke processen en beleid vooral gericht op de Verenigde Staten. Uit deze studies blijkt dat beleid daar in principe gekenmerkt wordt door lange periodes van stabiliteit, maar dat vrij plotseling grote beleidsveranderingen doorgevoerd kunnen worden (Baumgartner & Jones, 1993 en 2002). Media-aandacht is een van de factoren die bijdraagt aan het ontstaan van zulke dramatische veranderingen in het beleidsproces. Doordat er sprake is van wederkerigheid, is de berichtgeving over politiek ook van invloed op het politieke proces (Cook, 2006; Sellers, 2010). Dit betekent dat de media aan de ene kant reageren op de politieke agenda, maar er aan de andere kant ook zelf invloed op uitoefenen (Wolfe, Jones & Baumgartner, 2013). Bovendien kan media-aandacht gevolgen hebben voor de snelheid waarmee voorstellen behandeld worden (Jones & Wolfe, 2010; Wolfe, 2012). Wat voor rol de media precies spelen als een onderwerp eenmaal op deze substantiële beleidsagenda staat is echter nog onduidelijk, zeker binnen West-Europese parlementaire stelsels met coalitieregeringen. Ook zijn zowel de media als de politiek in de Nederlandse context heel anders georganiseerd (Brants & Van Praag, 2005, p. 14). Daardoor is het niet vanzelfsprekend dat de Amerikaanse conclusies ook hier van toepassing zijn.

Wat we wel weten is dat het Nederlandse wetgevingsproces over het algemeen maar op weinig media-aandacht kan rekenen. Vier op de vijf wetten krijgt über-

haupt geen persaandacht. Bovendien krijgt slechts 10% van alle wetsvoorstellen serieuze aandacht, dat wil zeggen: meer dan alleen enkele korte, descriptieve artikelen (Van Aelst, Veen & Van Holsteyn, 2012). Het handjevol wetten dat zulke serieuze aandacht van journalisten krijgt, ontvangt dan meteen ook relatief veel aandacht. Dit komt overeen met de media-aandacht voor Europese wetgeving in internationale kranten: een beperkt aantal wetten krijgt veel media-aandacht, terwijl de meeste wetgevingsprocessen volledig buiten de schijnwerpers van de media blijven (De Bruycker & Beyers, 2012).

Deze onderzoeksresultaten roepen de vraag op wat er gebeurt met de relatief kleine groep wetsvoorstellen die wel op media-aandacht kan rekenen. De centrale onderzoeksvraag van dit artikel luidt daarom: heeft media-aandacht voor wetgeving invloed op de parlementaire behandeling van wetsvoorstellen? Behalve het directe contact tussen journalisten en politici, kunnen diverse factoren een rol spelen bij dit beïnvloedingsproces. Zo proberen belanghebbenden het besluitvormingsproces te sturen, onder andere via lobbyisten (zie voor onderzoek naar belangengroepen o.a. Austen-Smith & Wright, 1992; Hall & Deardorff, 2006; Terkildsen, Schnell & Ling, 1998). Ook kunnen bijvoorbeeld de complexiteit van de wetgeving en de gevoeligheid van het thema een rol spelen bij de totstandkoming van een wet. Deze aspecten laten we in dit onderzoek echter buiten beschouwing, om ons te kunnen concentreren op de vraag in hoeverre media-aandacht invloed heeft op het wetgevingsproces. We maken in deze studie onderscheid tussen twee verschillende soorten invloed. Ten eerste zou media-aandacht namelijk consequenties kunnen hebben voor de wijzigingen die tijdens de behandeling van de wet voorgesteld worden. Ten tweede zou ze van invloed kunnen zijn op de behandelingsduur van het wetgevingsproces.

Wijzigingsvoorstellen

Zowel vanuit de wetenschap als vanuit de praktijk wordt gesuggereerd dat media-aandacht invloed heeft op het Nederlandse wetgevingsproces. Zo legt Volkskrant- en BNR-journalist Kustaw Bessems een direct verband tussen een televisie-uitzending en de inhoud van een daarna aangenomen wetsvoorstel. Hij stelt dat een aflevering van Zembla, waarin – naar later bleek ten onrechte – werd beweerd dat er taakstraffen waren uitgedeeld voor zeer zware vergrijpen, “rechtstreeks effect had gehad op de wetgeving: de vrijheid van rechters om taakstraffen op te leggen werd beperkt” (Bessems, 2012). Brits onderzoek toont aan dat de media ook in de perceptie van politici invloed hebben op beleid en wetgevingsdebatten (Davis, 2009, p. 214). De precieze invloed die de media uitoefenen op het politieke besluitvormingsproces heeft tot nu toe relatief weinig wetenschappelijke aandacht gekregen (Van Aelst, 2013). Deze invloed van de massamedia op politieke elites kan vanwege hun positie en status echter grote consequenties hebben (Kepplinger,

2007, p. 3). Media-aandacht zou invloed zou kunnen hebben doordat ze de aandacht van beleidsmakers focust op specifieke problemen en oplossingen. Daarbij speelt een rol dat mediaberichtgeving impact heeft op burgers, waardoor er vervolgens publieke druk uitgeoefend kan worden op de besluitvorming. Bovendien wordt berichtgeving in de media door politici vaak gezien als een indicatie van de publieke opinie (Herbst, 1998; Kennamer, 1992; Pritchard & Berkowitz, 1993). Ook zonder dat er directe druk wordt uitgeoefend is het daardoor mogelijk dat politieke actoren negatieve berichten in de media beschouwen als signaal dat een plan onwenselijk wordt geacht. De media kunnen dus het discours van debatten beïnvloeden door de manier waarop zij een onderwerp onder de aandacht brengen (Soroka *et al.*, 2012). De substantiële politieke agenda wordt inhoudelijk beïnvloed door de manier waarop een kwestie geframed wordt in de media (Entman, 2004).

Met betrekking tot wetgeving zou mediaberichtgeving ertoe kunnen leiden dat politici elementen van een wetsvoorstel willen wijzigen. De berichtgeving kan politici van nieuwe informatie voorzien die hun kijk op de voorliggende wetgeving verandert. Ook biedt ze politieke actoren een kans om zich op voor henzelf of voor hun partij belangrijke issues te profileren. Door een amendement in te dienen dat een wetsvoorstel wijzigt op een manier die in berichtgeving gesuggereerd wordt, kunnen politici vorm geven aan geluiden die in de media te horen zijn. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de wet waarmee huwelijksdwang, polygamie en besnijden strafbaar geworden zijns: na een succesvolle campagne van vrouwenorganisatie Femmes For Freedom diende de Partij van de Arbeid een amendement in om ook de gedwongen voortzetting van huwelijken strafbaar te stellen. Of dit een uniek voorbeeld of een veel voorkomend mechanisme is, weten we echter niet. Daarom luidt de eerste hypothese: *meer media-aandacht voor een wetsvoorstel leidt tot meer voorgestelde wijzigingen tijdens de parlementaire behandeling.*

Behandelingsduur

Er zijn echter meer media-effecten op het wetgevingsproces mogelijk dan puur op de inhoud van het erin vervatte beleid. Zo zou media-aandacht ook van invloed kunnen zijn op de lengte van het beleids- en besluitvormingsproces. Onderzoek naar de invloed van media-aandacht op de duur van het proces in de Verenigde Staten levert tegenstrijdige resultaten op. Aan de ene kant wordt gesuggereerd dat mediaberichtgeving kan bijdragen aan versnelling van het beleidsvormingsproces (Linsky, 1986; Livingston, 1997). Ze kan beleidsmakers en politici namelijk het gevoel geven dat ze een positie moeten innemen en tot een besluit komen. Bovendien kan media-aandacht de besluitvorming bespoedigen door de aandacht voor bepaalde argumenten en belangen te versterken (Jones & Wolfe, 2010). Door de behandeling van een wetsvoorstel te bespoedigen kan bovendien geprobeerd wor-

den om meer (negatieve) media-aandacht te voorkomen. Een tot de verbeelding sprekend voorbeeld hiervan heeft betrekking op de in 2011 ingevoerde reparatiewet over identiteitskaarten. Op 9 september dat jaar oordeelde de Hoge Raad dat gemeentes geen leges meer mochten heffen voor ID-kaarten. Deze beslissing kreeg een enorme hoeveelheid media-aandacht, wat leidde tot een run op de gratis identiteitskaarten. Hierdoor zag de minister van Binnenlandse Zaken zich genoodzaakt met grote spoed een reparatiewet door het parlement te loodsen die een nieuwe grondslag bood voor het heffen van leges. Op 11 oktober, amper een maand na de uitspraak van de Hoge Raad, hadden de beide Kamers al met deze wet ingestemd. De uitspraak van de Hoge Raad, in combinatie met de hoeveelheid media-aandacht die hieraan besteed werd, heeft de behandeldingsduur danig bespoedigd. Of dit een incident is, of dat media-aandacht in algemene zin een versnellend effect heeft op de behandeldingsduur van wetsvoorstellen, is echter onduidelijk.

Aan de andere kant is er namelijk empirisch onderzoek dat aantoonst dat media-aandacht het wetgevingsproces juist vertraagt. De periode tussen de introductie van een wetsvoorstel en de definitieve stemming blijkt in de VS significant langer te zijn als er veel media-aandacht voor het wetsvoorstel is (Wolfe, 2012). Dit duidt erop dat berichtgeving in de media het gedrag van parlementariërs en bewindspersonen zodanig kan beïnvloeden dat zij de behandeling vertragen. Een reden is dat media-aandacht het wetgevingsproces, en daardoor ook nieuwe argumenten en belangen, zichtbaar maakt (Wolfe, 2012, p. 116). Politici kunnen daardoor meer tijd nodig hebben om tot een uiteindelijke afweging over een wet te komen. Ze kunnen bijvoorbeeld behoefte hebben aan extra informatie, die ze inwinnen door aanvullende vragen te stellen aan de bewindspersoon of door betrokken belangengroepen te horen. Ook is het mogelijk dat bewindspersonen er zelf voor kiezen de behandeling van een wetsvoorstel vooruit te schuiven, zodat zij meer tijd hebben om zich te verzekeren van steun voor hun plannen.

Beide opties, zowel vertraging als versnelling van de behandeling, zijn theoretisch mogelijk en plausibel. Daarom formuleren we de tweede hypothese in beide richtingen. Omdat onderzoek aan de ene kant suggereert dat media-aandacht het wetgevingsproces vertraagt, luidt variant a: *meer media-aandacht voor een wetgevingsproces leidt ertoe dat de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel korter duurt*. Omdat empirisch onderzoek ook laat zien dat politici bij veel media-aandacht ‘op de rem gaan staan’, luidt variant b: *meer media-aandacht voor een wetgevingsproces leidt ertoe dat de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel langer duurt*.

Wetgeving in Nederland

De Nederlandse wetgevingsprocedure wijkt niet enorm af van de situatie in andere parlementaire systemen (Van Schagen, 1997). Het wetgevingsproces is deels be-

paald in de Grondwet en deels gebaseerd op al dan niet in de Reglementen van Orde vastgelegde gebruiken. Kenmerkend is ten eerste dat, hoewel zowel ministers als Tweede Kamerleden het recht hebben om een wet te initiëren (Andeweg & Irwin, 2009, p. 152), er in vergelijking met andere landen, maar heel weinig initiatiefwetten worden ingediend. Vrijwel alle wetsvoorstellen zijn afkomstig van leden van de regering (Andeweg & Irwin, 2009; Bovend'Eert & Kummeling, 2010, p. 198). Om die reden is het dan ook weinig zinvol om beide soorten wetgevingsprocessen separaat aan een analyse te onderwerpen. Het wetgevingsproces begint bij de Tweede Kamer, waar de wet – nadat advies is ingewonnen bij de Raad van State – bij Koninklijke boodschap ingediend wordt. De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel begint ermee dat de wet in handen gesteld wordt van een Kamercommissie. Als een wetsvoorstel door de Tweede Kamer aangenomen is, wordt het naar de Eerste Kamer gestuurd. Is het daar ook aangenomen, dan wordt de wet ondertekend en gepubliceerd in het *Staatsblad*. Hoewel de Koning of minister in theorie ondertekening zou kunnen weigeren, gebeurt dit in de praktijk vrijwel nooit (Bovend'Eert & Kummeling, 2010, p. 203). Dit betekent dat het eindresultaat van het wetgevingsproces feitelijk bekend is zodra de Eerste Kamer erover gestemd heeft.

Vanaf het moment dat een wetsvoorstel in handen is gesteld van een Tweede Kamercommissie, kunnen er door Kamerleden amendementen ingediend worden. Middels amendering van een wetsvoorstel wordt de tekst van de wet aangepast. Hiervoor moet een amendement een meerderheid van stemmen krijgen in de Tweede Kamer. De leden van de Eerste Kamer mogen geen amendementen indienen.² Zowel de Tweede als de Eerste Kamer hebben het recht om moties in te dienen. Moties bevatten meningen en verzoeken van Kamerleden. Ook voor moties geldt dat ze aangenomen zijn als een Kamermeerderheid voor stemt. Bewindslieden zijn niet verplicht om in een motie opgenomen verzoeken, die vaak betrekking hebben op de uitvoering of evaluatie van wetten, uit te voeren. Hoewel moties dus geen feitelijke wijzigingen van de wettekst zijn, zijn ze wel verbonden aan een specifiek wetsvoorstel en kunnen ze beschouwd worden als een informele wijziging van de wet. Beide soorten wijzigingen zijn dus interessant om te onderzoeken.

Tot het moment dat in de Tweede Kamer gestemd wordt over een wetsvoorstel kan de minister zelf echter nog veranderingen aanbrengen in zijn of haar wetsvoorstel middels een nota van wijziging. Met zo'n nota verandert de minister direct de tekst van het voorliggende wetsvoorstel. Daarom verschijnt nadat een nota van wijziging is ingediend ook een gewijzigd voorstel van wet. Over nota's van wijziging hoeft niet gestemd te worden in de Kamer. Omdat het echter ook een manier is om een wetsvoorstel gedurende de parlementaire behandeling aan te passen, zijn behalve ingediende moties en amendementen ook nota's van wijziging interessant voor dit onderzoek.

Verder kent het Nederlandse wetgevingsproces geen valbijlprocedure, wat betekent dat de behandeling van een wetsvoorstel in theorie oneindig kan duren

(Andeweg & Irwin, 2009; Van Schagen, 1997; Voermans *et al.*, 2012, p. 115). In vrijwel alle andere West-Europese landen bestaat een dergelijke procedure wel, waardoor alle aanhangige wetsvoorstellen na ontbinding van het parlement en/of een kabinetswissel komen te vervallen. Het ontbreken van deze regel heeft tot gevolg dat de behandelingsduur van wetsvoorstellen in Nederland heel lang kan zijn en dat bij de behandeling geen rekening gehouden hoeft te worden met het risico dat een wetsvoorstel vervalt. Bovendien heeft het als gevolg dat vrijwel alle wetten die ingediend worden bij de Tweede Kamer, ook aangenomen worden. Dat blijkt uit de cijfers: in de periode 1995-2008 werden jaarlijks gemiddeld zo'n 260 wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer ingediend.³ In de ons omringende landen is het jaarlijkse gemiddelde ongeveer 250; dus wat dit betreft loopt Nederland aardig in de pas (Bräuninger & Debus, 2009, p. 819). Het aantal wetsvoorstellen dat jaarlijks in stemming wordt gebracht in zowel de Tweede Kamer (256) als de Eerste Kamer (259) is daar ongeveer gelijk aan.⁴ Slechts een heel klein aantal wetsvoorstellen bereikt dus nooit de status van 'wet', ofwel omdat er niet mee ingestemd is, ofwel omdat de indiener het wetsvoorstel ingetrokken heeft. Dit betekent dat het niet zozeer interessant is om te onderzoeken of media-aandacht in Nederland invloed heeft op of een wet het haalt, maar dat het des te boeiender is te analyseren of media-aandacht consequenties heeft voor de behandelingsduur.

3. Data en methoden

Om de hypothesen te toetsen, analyseren we in deze studie alle 76 wetsvoorstellen die in de eerste helft van het parlementaire jaar 2012-2013 wet geworden zijn.⁵ Het onderzoek beperkt zich dus tot wetsvoorstellen die het gehele wetgevingsproces doorlopen hebben. Omdat de behandelingsduur van wetten sterk verschilt, mede vanwege het ontbreken van een valbijlprocedure, bestaat de dataset uit zeer diverse wetsvoorstellen in termen van origine, onderwerp en moment van indiening. De dataset bevat alle wetten waarover in deze periode door de Eerste Kamer gestemd is. Er zijn in deze tijdsspanne geen wetsvoorstellen verworpen. Omdat we twee verschillende mogelijke effecten op het wetgevingsproces onderscheiden, bekijken we van al deze wetten ten eerste hoeveel wijzigingen er bij het wetsvoorstel zijn ingediend. Hiervoor zijn het aantal door de minister verstuurde nota's van wijziging, het aantal in de Tweede Kamer ingediende amendementen en het aantal in het gehele parlement ingediende moties bij elkaar opgeteld. Hoewel bij wetsvoorstellen ingediende moties een meer symbolisch karakter hebben dan nota's van wijziging en amendementen, kunnen zij *de facto* ook als wijzigingsvoorstellen beschouwd worden. Ondanks dat de tekst van de wet er niet door aangepast wordt, stellen zij namelijk wel een verandering voor met betrekking tot bijvoorbeeld de inter-

pretatie, uitvoering of evaluatie van de wet. Ten tweede bestuderen we de totale behandelingsduur in weken, gemeten vanaf de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer tot en met de stemming erover in de Eerste Kamer.

Vervolgens is per wet geteld hoeveel media-aandacht er was voor ieder wetsvoorstel. Omdat voordat een wetsvoorstel ingediend is vaak al langere tijd bekend is dat dit eraan zit te komen, hebben we gezocht naar berichtgeving vanaf een jaar voorafgaand aan de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer, tot en met de dag waarop over het wetsvoorstel gestemd is door de Eerste Kamer.⁶ Dit betekent dat de periode waarin gezocht is naar media-aandacht voor ieder wetsvoorstel uniek is. Middels LexisNexis zijn alle artikelen verzameld die over elke wet in de nationale kranten gepubliceerd zijn.⁷ Hoewel parlementariërs audiovisuele media vaak als invloedrijker beschouwen (Van Aelst & Walgrave, 2011, p. 299), is het geen probleem dat dit onderzoek op krantenberichtgeving focust, omdat empirisch onderzoek bewezen heeft dat kranten in werkelijkheid meer invloed hebben op politiek dan audiovisuele media (Walgrave *et al.*, 2008). Bovendien is uit eerder onderzoek gebleken dat het televisienieuws de richting van de kranten volgt (Reese & Danielian, 1989) en dat kranten een sterkere invloed hebben op televisienieuws dan vice versa (Golan, 2006; Vliegenthart & Walgrave, 2008). We kunnen er dus vanuit gaan dat als er op televisie aandacht wordt besteed aan een politiek onderwerp, er ook in de krant over is geschreven.

De stelregel die gebruikt is voor het selecteren van de relevante artikelen luidt dat in ieder artikel minimaal één keer impliciet of expliciet verwezen moet worden naar het voornemen of voorstel van de indiener om een kwestie in wetgeving vast te leggen. De reden waarom impliciete verwijzingen ook in beschouwing zijn genomen, is het feit dat journalisten in artikelen zelden expliciet refereren aan een wetsvoorstel. In plaats van de titel van de wet te vermelden of zelfs het woord 'wetsvoorstel' te noemen, schrijven zij vaak over een 'voornemen' of 'plan' van de minister. Ook wordt er veelal gerefereerd aan debatten in de Eerste of Tweede Kamer, zonder dat daarbij vermeld wordt dat het, bijvoorbeeld, een wetgevingsoverleg betreft. De zoektermen zijn opgesteld door de auteur op basis van een vaste systematiek. Eerst is op basis van de naam van de wet en equivalenten daarvan naar artikelen gezocht. Daarna heeft de auteur zich ingelezen in de wet en op basis hiervan aanvullende en bredere zoektermen geformuleerd. Hieraan zijn afkortingen (bv. WNT voor de Wet normering topinkomens), synoniemen (bv. topinkomen en topsalaris en topfunctionaris en topbestuurder), diverse spellingswijzen (bv. semipublieke en semi-publieke) en alledaagse varianten (bv. 'Balkenendenorm') van de begrippen toegevoegd. Vervolgens is de zoekterm uitgebreid met onderwerpen uit de officiële samenvatting van het wetsvoorstel en met aspecten die in eventuele amendementen en moties aan de orde zijn gesteld. Tot slot zijn alle zoekresultaten nagelopen om irrelevante artikelen uit te sluiten en is middels een bredere zoekterm gecontroleerd of er geen relevante artikelen ontbraken.

Methoden

Om te bestuderen of er sprake is van een verband tussen media-aandacht voor wetten en een aantal kenmerken van het wetgevingsproces wordt eerst samenhang getoetst. Uit de Shapiro-Wilktest voor normaliteit blijkt dat alle in de analyse opgenomen variabelen niet normaal verdeeld zijn. Daarom kiezen we voor Spearmans correlatietoets. Om vervolgens de media-effecten te analyseren worden twee regressieanalyses uitgevoerd. Een reguliere regressieanalyse is alleen geschikt wanneer er sprake is van normaal verdeelde, continue variabelen. Omdat de afhankelijke variabelen in dit onderzoek telvariabelen zijn en voor beide geldt dat het gemiddelde niet gelijk is aan de variantie, is de negatieve binomiale regressieanalyse de meest geschikte methode. In de eerste analyse is de afhankelijke variabele het totale aantal ingediende wijzigingen, in de tweede analyse is de totale behandelingsduur in weken de afhankelijke variabele. Omdat we in deze studie geïnteresseerd zijn in het media-effect, wordt de invloed van media-aandacht op het wetgevingsproces getoetst, en niet het omgekeerde effect. De primaire verklarende variabele is daarom in beide regressiemodellen het aantal over het wetsvoorstel gepubliceerde artikelen.

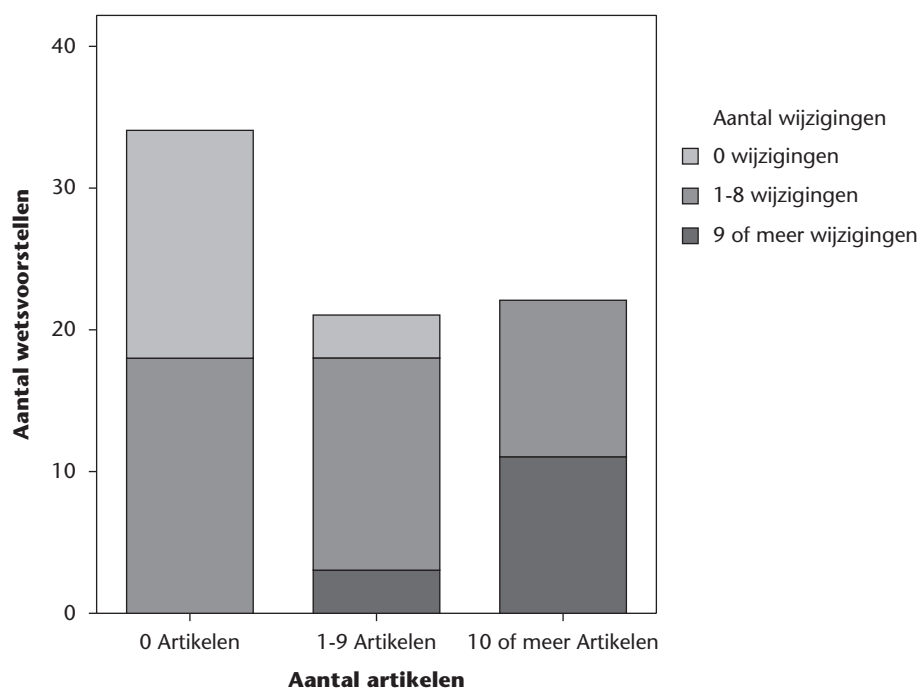
Daarnaast nemen we in de analyse een aantal controlevariabelen op, waardoor we de eventuele invloed van de media-aandacht kunnen onderscheiden van kenmerken van het wetsvoorstel zelf. Ten eerste controleren we in de eerste analyse voor de behandelingsduur, omdat een langere behandeling meer gelegenheid geeft voor het indienen van wijzigingsvoorstellen. In de tweede analyse controleren we in plaats daarvan voor het aantal ingediende wijzigingen, omdat de behandeling hiervan mogelijk substantieel meer tijd kost. Ten tweede controleren we in beide analyses voor de oorsprong van het wetsvoorstel, middels een dummyvariabele die aangeeft of een wet gebaseerd is op een internationaal verdrag of een EU-richtlijn. Omdat de wet in dat geval een reeds op internationaal niveau genomen besluit implementeert, is het onwaarschijnlijk dat daarbij nog veel veranderingen worden voorgesteld of dat de behandeling lang duurt. Tot slot controleren we voor de mate van politiek conflict over het wetsvoorstel, om de gevoeligheid van het onderwerp op zichzelf te kunnen onderscheiden van het media-effect. Dat er sprake is van grote politieke verdeeldheid omtrent een wet zou namelijk een reden kunnen zijn voor journalisten om over het wetsvoorstel te schrijven. Door hiervoor te controleren schept de analyse meer duidelijkheid over media-effect, ongeacht de mate van politiek conflict. Als indicator daarvoor gebruiken we een dummyvariabele die aangeeft of er ofwel in de Tweede Kamer, ofwel in de Eerste Kamer, ofwel in beide Kamers verdeeld is gestemd over het wetsvoorstel, of dat het wetsvoorstel met algemene stemmen of zonder stemming is aangenomen.

In totaal werden er bij de 76 wetten in deze dataset 91 nota's van wijziging, 213 amendementen en 149 moties ingediend. Bij een kwart van de wetten werden

helemaal geen wijzigingen voorgesteld. Gemiddeld werden er, de wetten waarbij geen wijzigingen zijn ingediend buiten beschouwing latend, 8 wijzigingsvoorstellen gedaan per wet. De parlementaire behandeling duurde gemiddeld ongeveer 59 weken. Bijna de helft (45%) van de wetten heeft nooit enige media-aandacht gekregen. Over een kwart van de wetsvoorstellen werden slechts enkele artikelen geschreven en alleen de resterende 25% kreeg substantiële media-aandacht (10 of meer artikelen).

4. Resultaten

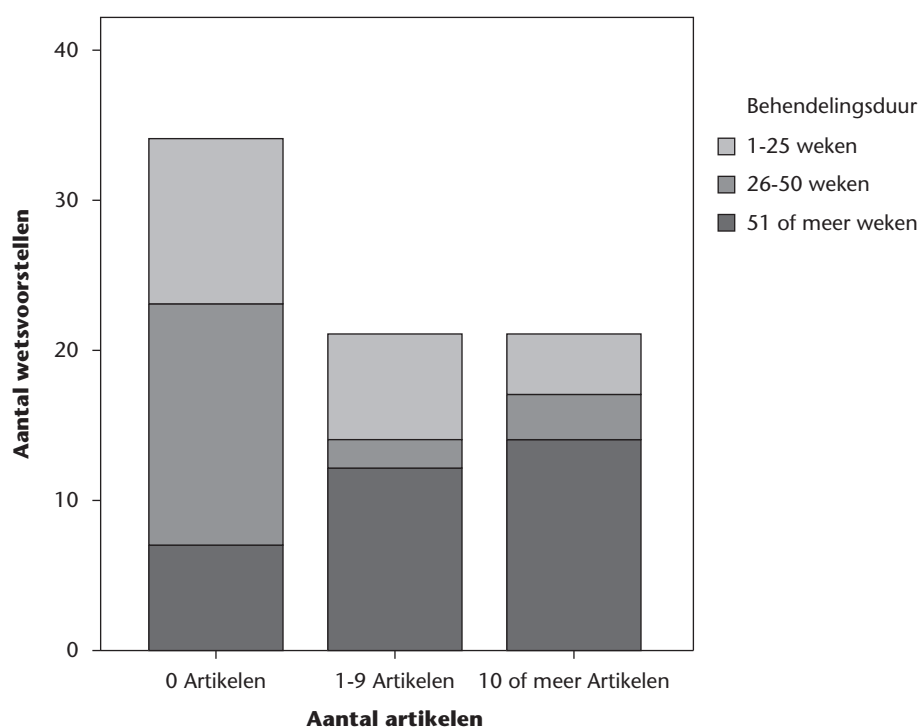
Het verband tussen de hoeveelheid media-aandacht en het aantal ingediende wijzigingen wordt duidelijk zichtbaar in Figuur 1. Van de wetten die geen media-aandacht hebben gekregen is bij ongeveer de helft geen enkele wijziging voorgesteld en bij de helft slechts een aantal wijzigingen (maximaal 8). Er zijn geen wetten zonder media-aandacht waarbij toch veel (minimaal 9) wijzigingsvoorstellen zijn gedaan.



FIGUUR 1. Verband tussen aantal artikelen, aantal wetsvoorstellen en aantal wijzigingen.

Dit is precies andersom bij de wetten waarover veel geschreven is. Bij al deze wetten zijn namelijk wijzigingen ingediend. Het aantal wijzigingen is ongeveer gelijk verdeeld tussen slechts een paar of echt een substantieel aantal wijzigingen. Bij de wetten die enige media-aandacht kregen (1-9 artikelen) zijn in het merendeel van de gevallen ook enkele wijzigingen voorgesteld. Dit wekt de suggestie dat hoe meer artikelen er geschreven worden over een wetsvoorstel, des te meer nota's van wijziging, moties en amendementen erbij worden ingediend.

Ook met betrekking tot de behandelingsduur lijkt er sprake te zijn van een verband (zie Figuur 2), al is dat in vergelijking iets zwakker. Van de wetten die geen media-aandacht hebben gekregen heeft het merendeel een middellange behandelingsduur (26-50 weken). Van de wetsvoorstellen waarover 1-9 artikelen zijn verschenen zijn er meer waarbij de behandeling lang duurde (51 weken of meer), en dit aantal neemt verder toe bij de wetten waarvoor er veel media-aandacht was. Daarentegen is het aantal wetsvoorstellen waarvan de behandeling slechts 25 weken of minder duurde en die bovendien (veel) media-aandacht kregen beperkt. Deze resultaten suggereren dat wetsvoorstellen waarover in de pers geschreven wordt vaker onderdeel zijn van een middellang of lang wetgevingsproces. Besluitvormingsprocessen waarover niet geschreven wordt zijn vaker relatief kort of zelfs zeer kort.



FIGUUR 2. Verband tussen aantal artikelen, aantal wetsvoorstellen en behandelingsduur.

De correlatietoets van media-aandacht en het verloop van het wetgevingsproces levert een aantal significante verbanden op. Uit Tabel 1 blijkt ten eerste dat er een verband is (.265) tussen de hoeveelheid media-aandacht en de duur van de behandeling van het wetsvoorstel. Krijgt een wetsvoorstel meer media-aandacht, dan is de behandelingsduur ook langer, of vice versa. Ten tweede blijkt er een sterk verband te zijn tussen de hoeveelheid media-aandacht en het aantal wijzigingen dat ingediend wordt tijdens de behandeling van het wetsvoorstel.

TABEL 1. **Correlatie (Spearman's rho) aantal wijzigingen, behandelingsduur en aantal artikelen.**

	Nota's van wijziging	Amende- menten	Moties Tweede Kamer	Moties Eerste Kamer	Duur (weken)	Aantal artikelen
Nota's van wijziging	–					
Amendementen	.518***	–				
Moties Tweede Kamer	.290**	.652***	–			
Moties Eerste Kamer	.259*	.431***	.401***	–		
Duur (weken)	.319**	.493***	.301**	-.022	–	
Aantal artikelen	.249*	.651***	.698***	.438***	.265*	–

Noot. N = 76. * p < .05. ** p < .01. *** p < .001 (eenzijdige toets).

Als een wet meer media-aandacht krijgt, worden er significant meer nota's van wijziging (.249), amendementen (.651) en moties in zowel de Tweede (.698) als de Eerste Kamer (.438) bij ingediend, of vice versa. Het verband tussen de door Tweede Kamerleden ingediende moties en amendementen en het totale aantal artikelen is het sterkst. De verschillende soorten wijzigingen blijken ook met elkaar samen te hangen. De kans is dus groot dat als er door de minister nota's van wijziging worden ingediend, er bijvoorbeeld ook amendementen voorgesteld worden in de Tweede Kamer.

Deze resultaten geven ons een belangrijke indicatie van de relatie tussen media en wetgeving: namelijk dat de hoeveelheid media-aandacht en het verloop van het wetgevingsproces sterk verband houden met elkaar. Aan de wetsvoorstellen waarover veel artikelen worden geschreven blijkt nog veel te worden gesleuteld. Zowel ministers als leden van de beide Kamers der Staten-Generaal stellen bij dit soort wetten veranderingen voor, waarvoor vervolgens weer media-aandacht is. Daarnaast is er sprake van samenhang tussen persaandacht en het aantal weken dat de behandeling in beide Kamers uiteindelijk duurt. Journalisten en politieke actoren bewegen zich met betrekking tot wetgeving dus in dezelfde richting. Zijn politici bovengemiddeld actief tijdens het besluitvormingsproces, dan zijn de journalisten dat ook, en vice versa.

Dat de werkzaamheden van de verschillende Haagse actoren sterk verweven zijn is een relevante bevinding. Dit bevestigt de idee dat de relatie tussen politici en

journalisten een wederkerig karakter heeft. Aan de ene kant reageren journalisten op het gedrag van politici, aan de andere kant handelen politici naar aanleiding van mediaberichtgeving. Deze studie wordt echter gedreven door de vraag of er sprake is van media-effecten, en zo ja, wat voor effecten dit dan zijn, en niet door de vraag of de media-aandacht voor wetgeving verklaard kan worden door kenmerken van het wetgevingsproces. Leidt meer journalistieke aandacht voor een wetsvoorstel ertoe dat politici middels wijzigingsvoorstellen gehoor geven aan standpunten die in de media geuit worden? En leidt meer media-aandacht ertoe dat de behandeling van een wetsvoorstel door politieke actoren versneld of vertraagd wordt?

Regressieanalyses

Onze eerste verwachting was dat de media invloed uitoefenen op de inhoud van wetsvoorstellen. Tabel 2 toont de exponentiële regressiecoëfficiënten ($\text{Exp}(B)$)⁸ en de standaardafwijkingen. De resultaten suggereren dat de hoeveelheid media-aandacht voor een wet inderdaad effect heeft op het aantal wijzigingen dat door bewindspersonen en parlementariërs ingediend wordt gedurende de behandeling van een wetsvoorstel. Bij een wetsvoorstel waarover meer artikelen verschijnen worden significant meer wijzigingen ingediend. Het verwachte aantal wijzigingen dat bij een wetsvoorstel wordt ingediend neemt met 1% toe per artikel ($\text{Exp}(B) = 1.011$, $p = 0.001$) dat erover gepubliceerd wordt. Dit betekent dat media-aandacht invloed heeft op het aantal verwachte wijzigingen als we de scores op de controlevariabelen constant houden. Bij een wet waarover 10 artikelen zijn gepubliceerd kunnen we drie wijzigingsvoorstellen verwachten. Zijn er 30 artikelen verschenen over een wetsvoorstel, dan stijgt de verwachte waarde naar vier wijzigingen. Bij wetten met 70 artikelen kunnen we 6 wijzigingen verwachten.⁹ Zelfs als we controleren voor de behandelingsduur van het wetsvoorstel, de oorsprong van het plan en de mate van politiek conflict, is er sprake van een significant effect van media-aandacht op het aantal wijzigingen.

TABEL 2. Media-invloed op wijzigingen: resultaten van de negatieve binomiale regressieanalyse.

Kenmerken	Aantal ingediende wijzigingen	
	Exp(B)	Standaardafwijking
(constante)	1.855*	.2963
Media-aandacht	1.011**	.0033
Duur (weken)	1.006*	.0029
Oorsprong (0 = Nederlands, 1 = internationaal)	0.435*	.3616
Politiek conflict (0 = geen, 1 = verdeelde stemming)	2.147**	.2812

Noot. N = 76. * $p < .05$. ** $p < .01$. *** $p < .001$.

Als er meer aandacht aan een wetsvoorstel wordt besteed door de nationale pers, worden er ook meer nota's van wijziging, moties en/of amendementen ingediend tijdens de parlementaire behandeling ervan – ongeacht behandelingsduur, oorsprong en politiek conflict.¹⁰

Onze tweede verwachting was dat media-aandacht de behandelingsduur van wetsvoorstellen versnelt of vertraagt. Uit de analyse (zie Tabel 3) blijkt dat de hoeveelheid media-aandacht geen significant effect heeft op de duur van de behandeling van wetsvoorstellen in het parlement. Het aantal artikelen dat gepubliceerd wordt over een wetsvoorstel is niet van invloed op de totale behandelingsduur ervan. De behandelingsduur van wetsvoorstellen blijkt niet eenduidig verband te houden met de hoeveelheid media-aandacht. Ook met de controlevariabelen in het model, die alle drie ook geen significant effect hebben op de behandelingsduur, is het hoofdeffect niet significant.

TABEL 3. **Media-invloed op behandelingsduur: resultaten van de negatieve binomiale regressieanalyse.**

Kenmerk	Behandelingsduur in weken	
	Exp(B)	Standaardafwijking
(constante)	55.147***	.2004
Media-aandacht	1.002	.0024
Aantal wijzigingen	1.007	.0189
Oorsprong (0 = Nederlands, 1 = internationaal)	0.599	.2854
Politiek conflict (0 = geen, 1 = verdeelde stemming)	1.149	.2518

Noot. N = 76. * p < .05. ** p < .01. *** p < .001.

5. Conclusie en discussie

Dat de politieke journalistiek en de parlementaire praktijk elkaar beïnvloeden staat buiten kijf. Toch is nog grotendeels onbekend of media-aandacht invloed uitoefent op de meer substantiële vormen van politiek, zoals de totstandkoming van wetgeving. Uit de voorliggende studie blijkt dat media-aandacht van invloed is op de parlementaire behandeling van wetsvoorstellen. Hoewel het effect niet heel sterk is, neemt het verwachte aantal wijzigingen toe naarmate er meer artikelen over de wet gepubliceerd zijn. Dit wijst erop dat de media niet alleen de symbolische, maar ook de substantiële politieke agenda kunnen beïnvloeden. Ook reikt deze invloed verder dan de beginfase van het politieke proces. Als er meer aandacht aan een wetsvoorstel wordt besteed door de nationale pers,

worden er significant meer nota's van wijziging, moties en/of amendementen ingediend tijdens de parlementaire behandeling. Per artikel dat over een wetsvoorstel wordt gepubliceerd neemt het verwachte aantal wijzigingen toe met 1 %. Wetten die ruimschoots media-aandacht kregen en waarbij veel aanpassingen zijn voorgesteld zijn onder andere de Wet Passend Onderwijs (60 wijzigingsvoorstellen), de Aanbestedingswet (33 wijzigingsvoorstellen) en de Wet Normering Topinkomens (24 wijzigingsvoorstellen). Het effect blijft significant als we controleren voor de behandelingsduur van het wetsvoorstel, de oorsprong van het plan en de mate van politiek conflict. Deze resultaten ondersteunen de eerste hypothese: hoe meer aandacht de media besteden aan wetgeving, hoe groter de kans dat er tijdens de behandeling wijzigingen bij de wet voorgesteld worden. Hierbij moet opgemerkt worden dat heel wat wetten volledig aan de aandacht van journalisten ontsnappen, waardoor deze wetten niet onderhevig zijn aan media-invloed. Bovendien kan op basis van deze studie niet uitgesloten worden dat de uitkomst mogelijk het gevolg is van het (tevens) bestaan van een omgekeerde relatie. Middels deze analyse is namelijk niet vast te stellen of er ook een effect is van het wetgevingsproces op de media-aandacht, terwijl het plausibel is dat journalisten hun werkzaamheden in sterke mate laten beïnvloeden door het politieke proces.

Uit de tweede analyse blijkt dat media-aandacht geen significant effect heeft op de tijd die de behandeling van een wetsvoorstel duurt. De hypothesen met betrekking tot de behandelingsduur, die verwachtten dat de behandeling korter, respectievelijk langer zou duren, moeten daarom verworpen worden. Vermoedelijk kan het ontbreken van een verband tussen de hoeveelheid persaanacht en de snelheid waarmee het wetsvoorstel behandeld is, verklaard worden doordat media-aandacht het proces zowel kan versnellen als vertragen. Deze beide effecten heffen elkaar dan op. Er zijn 'trage' wetten die op veel aandacht kunnen rekenen, maar ook 'snelle' wetten waarvoor veel aandacht is en 'trage' wetten waaraan weinig of zelfs helemaal geen aandacht wordt besteed. Het is bovendien goed mogelijk dat de media-aandacht politici er in sommige gevallen toe beweegt de parlementaire behandeling te bespoedigen – mogelijk zelfs terwijl andere politici tegelijkertijd proberen de behandeling te vertragen. Het is niet denkbeeldig dat de minister of staatssecretaris en coalitiepartijen een wetsvoorstel dat sterk onder de aandacht van de media is het liefst zo snel mogelijk door de beide Kamers willen loodsen, terwijl leden van de oppositiepartijen er alles aan zullen doen om de behandeling te vertragen.

Er zijn zowel hele korte als hele lange wetgevingsprocessen die veel media-aandacht gegenereerd hebben. De initiatiefwet waarmee het verboden werd dieren te houden of te doden vanwege hun pels is een voorbeeld van een vrij traag proces dat veel media-aandacht kreeg, net als de Wet financiering politieke partijen. Ook tijdens het langdurige proces rondom de Wet normering topinkomens is in de

media uitgebreid geschreven over de hoogte van de beloning van bestuurders en andere functionarissen in verschillende sectoren. Doordat er telkens weer nieuwe elementen van het wetsvoorstel werden uitgelicht in de media, waren er steeds weer nieuwe onderwerpen waarover de Kamer wilde spreken, zoals de vraag of de wet wel verregaand genoeg was. Bovendien werd het proces in de Eerste Kamerfase opgehouden doordat er opnieuw advies werd gevraagd aan de Raad van State. Het feit dat de definitieve besluitvorming relatief lang op zich liet wachten lijkt in dit geval verband te houden met de uitgebreide berichtgeving over de wet. Aan de andere kant zijn er ook allerlei relatief snel behandelde wetsvoorstellen die veel media-aandacht gekregen hebben, zoals de wet waarmee de langstudeerboete werd ingetrokken en het Belastingplan.

Nader onderzoek zou hierover meer duidelijkheid kunnen verschaffen, net als over een aantal andere vervolgvragen die dit onderzoek oproept. Dat er sprake lijkt te zijn van een effect van media-aandacht op de wijzigingen die worden ingediend, zegt namelijk nog weinig over hoe dit mechanisme precies werkt. Omdat in deze studie alleen de hoeveelheid media-aandacht is gemeten, en niet de inhoud van de berichtgeving, verschaft ze weinig inzicht in de precieze werking van het causale mechanisme. Media-aandacht kan een aanleiding zijn om een wijziging voor te stellen, bijvoorbeeld omdat een artikel consequenties van een wet schetst die eerder nog niet bekend waren. Ook kunnen politici negatieve berichtgeving over een bepaald aspect van een voorgestelde wet beschouwen als signaal dat er weinig draagvlak voor is. Daarnaast kan media-aandacht voor een wet ook een kans zijn voor een politicus om zich te profileren of om zichtbaar te maken wat het standpunt is van zijn of haar partij. Er is onderzoek in de vorm van casestudies nodig om het gedrag van politici als gevolg van media-aandacht beter te begrijpen. Door gedetailleerd onderzoek naar die interacties kunnen deze processen blootgelegd worden. Nader onderzoek zou ook duidelijk kunnen maken of media-aandacht ervoor kan zorgen dat een wetsvoorstel nooit de status van 'wet' bereikt. Als er veel negatief bericht wordt over een wet, zou de steun ervoor weg kunnen vallen. Ook zou het de minister ertoe kunnen bewegen om een wet terug te trekken of helemaal niet in te dienen.

Bovendien zou vervolgonderzoek dieper moeten ingaan op de complexe causaliteit van de relatie. Door een gedetailleerde reconstructie van het gedrag van journalisten, Kamerleden en leden van het kabinet kan worden nagegaan of er voornamelijk een media-effect optreedt, of dat meer wijzigingen de reden kunnen zijn dat er media-aandacht ontstaat. Vanwege het interactieve karakter van de relatie tussen politici en journalisten is het namelijk goed mogelijk dat journalisten reageren op het gedrag van politici, waarna de politici weer handelen naar aanleiding van de berichtgeving, enzovoort. Het proces van media-invloed zou daarmee de ene kant van het verhaal vormen; politieke beïnvloeding van de berichtgeving over het wetgevingsproces de andere kant. Deze studie suggereert dat mediaberichtgeving

niet zonder gevolg is, maar dat journalisten, als ze aandacht besteden aan een wet, invloed uitoefenen op het gedrag van Kamerleden en bewindspersonen tijdens de behandeling van wetsvoorstellen.

Noten

1. *Nieuwsuur*, uitzending 24 mei 2013, item 'Deense 'Borgen' is cultstatus voorbij'.
2. Wel kan de Eerste Kamer de behandeling van een wetsvoorstel aanhouden totdat de Tweede Kamer een aanvullende wet aangenomen heeft die tegemoetkomt aan eventuele bezwaren (Andeweg & Irwin, 2009, p. 149).
3. Informatie afkomstig uit het in 2009 door de Tweede Kamer gepubliceerde rapport 'Vertrouwen en zelfvertrouwen. Uitkomsten en vervolg Parlementaire zelfreflectie'.
4. Informatie afkomstig uit het document 'Jaarcijfers 2011' van de Tweede Kamer en uit de overzichten van de doorlooptijden van wetsvoorstellen op de website van de Eerste Kamer (via http://www.eerstekamer.nl/doorlooptijden_wetsvoorstellen_8).
5. Het betreft de periode september 2012 – maart 2013.
6. Uitzonderingen daarop zijn de wetten die behoren tot het Belastingplan 2013: daarvoor is alleen vanaf 1 april 2012 gezocht, omdat de zoektermen in de voorgaande periode resultaten opleverden die betrekking hadden op het Belastingplan 2012.
7. Dit zijn het *AD/Algemeen Dagblad*, *Boerderij Vandaag*, *Dag*, *Dagblad De Pers*, *De Telegraaf*, *De Volkskrant*, *Het Financieele Dagblad*, *Het Parool*, *Metro*, *Nederlands Dagblad*, *NRC.NEXT*, *NRC Handelsblad*, *Reformatorisch Dagblad*, *Spits*, *Trouw*.
8. Bij negatieve binomiale regressieanalyse zijn coëfficiënten natuurlijke logaritmes van de verwachte successen. Om de effecten op de afhankelijke variabele te kunnen interpreteren worden zij daarom omgerekend tot deze *incidence rate ratios* (zie voor een nadere uitwerking bijvoorbeeld Coxe, West & Aiken, 2009).
9. Zie appendix I. De betrouwbaarheid van de voorspelde waarden neemt af bij hogere scores op de variabele media-aandacht. Indien we in plaats van deze primaire onafhankelijke variabele de log van de variabele media-aandacht in dit model gebruiken kunnen we de verwachte waarden met iets grotere zekerheid voorspellen. Dit leidt tot vergelijkbare resultaten.

10. De controlevariabelen laten ook significante verbanden zien. Als de behandeling van een wetsvoorstel langer duurt kunnen er meer wijzigingen worden verwacht. Wat bovendien opvalt is dat het verwachte aantal ingediende wijzigingen bij wetsvoorstellen die hun oorsprong buiten Nederland hebben ruim half zo klein is als bij Nederlandse wetsvoorstellen. Als er politiek conflict bestaat rondom een wet is het verwachte aantal wijzigingsvoorstellen ruim twee keer zo groot als bij wetsvoorstellen waarbij hier geen sprake van is.

Bibliografie

- Andeweg, R.B. & Irwin, G.A. (2009). *Governance and Politics of the Netherlands* (3rd ed.). Houndmills: Palgrave.
- Andeweg, R. & Thomassen, J. (2007). *Binnenhof van binnenuit. Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie*. Den Haag: Raad voor openbaar bestuur.
- Austen-Smith, D. & Wright, J.R. (1992). Competitive Lobbying for a Legislator's Vote. *Social Choice and Welfare*, 9 (3), 229-257.
- Bachrach, P. & Baratz, M. (1962). Two Faces of Power. *American Political Science Review*, 56 (?), 941-952.
- Baumgartner, F.R. & Jones, B.D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner, F.R. & Jones, B.D. (2002). *Policy Dynamics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Bessems, K. (2012, 15 december 2012). Wij media zijn de macht. En we moeten elkaar controleren, *De Volkskrant*.
- Bonafont, L.C. & Baumgartner, F.R. (2013). Newspaper Attention and Policy Activities in Spain. *Journal of Public Policy*, 33 (1), 65-88.
- Bovend'Eert, P.P.T. & Kummeling, H.R.B.M. (2010). *Het Nederlandse Parlement* (11e ed.). Deventer: Kluwer.
- Boyle, T.P. (2001). Intermedia Agenda Setting in the 1996 Presidential Election. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 78 (1), 26-44.
- Brants, K. & Van Praag, P. (2005). De media hebben het gedaan. In K. Brants & P. van Praag (Eds.), *Politiek en media in verwarring. De verkiezingscampagnes in het lange jaar 2002*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Brants, K. & Voltmer, K. (Eds.). (2011). *Political Communication in Postmodern Democracy. Challenging the Primacy of Politics*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Bräuninger, T. & Debus, M. (2009). Legislative Agenda-setting in Parliamentary Democracies. *European Journal of Political Research*, 48 (6), 804-839.

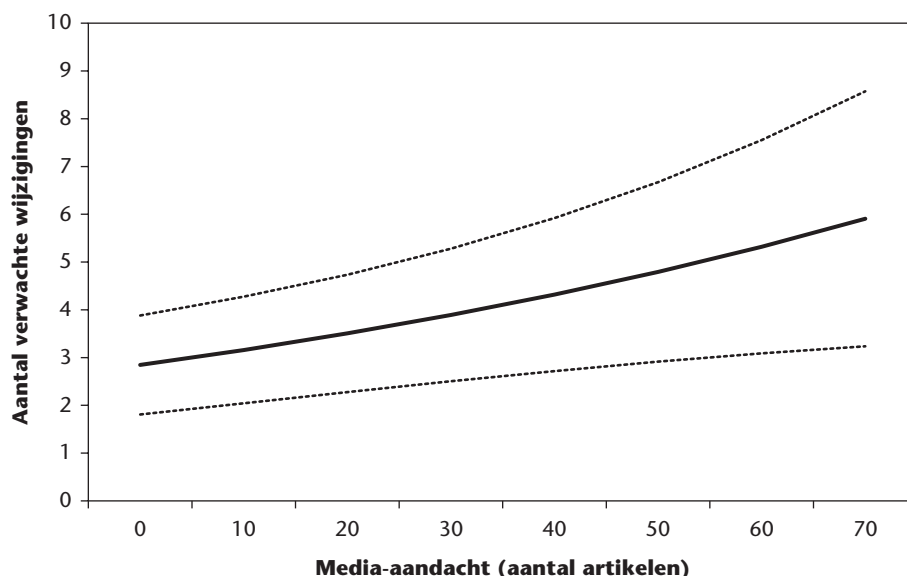
- Cobb, R.W. & Elder, C.D. (1981). Communication and Public Policy. In D.S. Nimmo & K.R.??? (Eds.), *Handbook of Political Communication* (pp. 391-416). Beverly Hills: Sage.
- Cook, T.E. (2006). The News Media as a Political Institution: Looking Backward and Looking Forward. *Political Communication*, 23 (?), 159-171.
- Coxe, S., West, S.G. & Aiken, L.S. (2009). The Analysis of Count Data: A Gentle Introduction to Poisson Regression and Its Alternatives. *Journal of Personality Assessment*, 91 (2), 121-136.
- Davis, A. (2007). Investigating Journalist Influences on Political Issue Agendas at Westminster. *Political Communication*, 24 (2), 181-199.
- Davis, A. (2009). Journalist-source Relations, Media Reflexivity and the Politics of Politics *Journalism Studies*, 10(2), 204-219.
- De Beus, J., Brants, K. & Van Praag, P. (2011). Media en hun rol in de Nederlandse democratie. In J. Thomassen & R. Andeweg (Eds.), *Democratie doorgelicht: het functioneren van de Nederlandse democratie* (pp. 387-406). Leiden: Leiden University Press.
- De Bruycker, I. & Beyers, J. (2012). *Balanced or Biased? Interest Groups and Legislative Lobbying in the European News Media*. Paper voorgesteld op de 4th ECPR Graduate Conference, Bremen.
- Entman, R.M. (2004). *Projections of Power. Framing News, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Golan, G. (2006). Inter-media Agenda Setting and Global News Coverage. *Journalism Studies*, 7 (2), 323-333.
- Hall, R.L. & Deardorff, A.V. (2006). Lobbying as Legislative Subsidy. *American Political Science Review*, 100 (1), 69-84.
- Herbst, S. (1998). *Reading Public Opinion: How Political Actors View the Democratic Process*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jones, B.D. & Wolfe, M. (2010). Public Policy and the Media: The Interplay of Mass Communication and Political Decision Making. In S. Koch-Baumgarten & K. Voltmer (Eds.), *Public Policy and the Mass Media: An Information Processing Approach* (pp. 17-43). New York: Routledge.
- Kenamer, D. (Ed.). (1992). *Public Opinion, The Press and Public Policy*. Westpoint, CT: Praeger Publishers.
- Kepplinger, H.M. (2007). Reciprocal Effects: Toward a Theory of Mass Media Effects on Decision Makers. *Harvard International Journal of Press/Politics*, 12 (2), 3-23.
- Linsky, M. (1986). *Impact: How the Press Affects Federal Policy Making*.??? W.W. Norton, Incorporated.
- Livingston, S. (1997). Beyond the 'CNN-effect': The Media-foreign Policy Dynamic. In P. Norris (Ed.), *Politics and the Press: The News Media and their Influences* (pp. 291-314). Boulder: Lynne Rienner.

- Pritchard, D. & Berkowitz, D. (1993). The Limits of Agenda-setting: The Press and Political Responses to Crime in the United States, 1950-1980. *International Journal of Public Opinion Research*, 5 (1), 86-91.
- Reese, S.D. & Danielian, L.H. (1989). Intermedia Influence and the Drugs Issue: Converging on Cocaine. In P.J. Shoemaker (Ed.), *Communication Campaigns about Drugs: Government, Media, and the Public* (pp. 29-45). Hillsdale NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Sellers, P. (2010). *Cycles of Spin. Strategic Communication in the US Congress*. New York: Cambridge University Press.
- Soroka, S., Lawlor, A., Farnsworth, S. & Young, L. (2012). Mass Media and Policymaking. In E. Araral, S. Fritzen, M. Howlett & X. Wu (Eds.), *Routledge Handbook of the Policy Process*. Routledge Chapman & Hall.
- Strömbäck, J. (2008). Four Phases of Mediatization: An Analysis of the Mediatization of Politics. *International Journal of Press Politics*, 13 (3), 228-246.
- Terkildsen, N., Schnell, F.I. & Ling, C. (1998). Interest Groups, the Media, and Policy Debate Formation: An Analysis of Message Structure, Rhetoric, and Source Cues. *Political Communication*, 1(1), 45-61.
- Van Aelst, P. (2013). *Media, Political Agendas and Public Policy*.
- Van Aelst, P., Brants, K., Van Praag, P., De Vreese, C., Nuytemans, M. & Van Dalen, A. (2008). The Fourth Estate as Superpower? An Empirical Study on Perceptions of Media Power in Belgium and the Netherlands. *Journalism Studies*, 9 (4), 494-511.
- Van Aelst, P., Veen, J. & Van Holsteyn, J. (2012). *From Conception to Birth: Media Influence on the Lawmaking Process*. Paper voorgesteld op de Comparative Agenda Project Meeting in Reims, juni 2012.
- Van Aelst, P. & Vliegenthart, R. (2011). *Studying the Tango: An Analysis of Parliamentary Questions and Press Coverage in the Netherlands*. Paper voorgesteld op de Conference of the ECREA Political Communication section, 20-21 oktober 2011, Madrid.
- Van Aelst, P. & Walgrave, S. (2011). Minimal or Massive? The Political Agenda Setting Power of the Mass Media According to Different Methods. *International Journal of Press Politics*, 16(3), 295-313.
- Van Santen, R., Helfer, L. & Van Aelst, P. (2012). When News is Politics and Politics Becomes News: A Reciprocal Analysis of Parliamentary Questions and Press coverage in Four West-European Countries. voorgesteld op het Politicologenetmaal 2012 (Amsterdam); ECREA 2012 (Istanbul); NIG 2012 (Leuven).
- Van Schagen, J. (1997). The Principle of Discontinuity and the Efficiency of the Legislative Process. *The Journal of Legislative Studies*, 3 (4), 115-125.
- Vis, J. (1975). Parlementaire pretenties, praktijken en problemen. In H. Daalder (Ed.), *Parlement en politieke besluitvorming in Nederland*. Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Vliegenthart, R. & Walgrave, S. (2008). The Contingency of Intermedia Agenda Setting. A Longitudinal Study in Belgium. *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 85 (4), 860-877.

- Vliegenthart, R. & Walgrave, S. (2010). When the Media Matter for Politics: Partisan Moderators of Mass Media Influence on Parliament in Belgium, 1993-2000. *Party Politics*, published on June 11, 2010 as doi:2010.1177/1354068810366016.
- Voermans, W., Ten Napel, H.-M., Diamant, M., Groothuis, M., Steunenberg, B., Passchier, R. & Pack, S. (2012). Legislative Processes in Transition. In W. Voermans & H.-M. Ten Napel (Eds.), ???
- Walgrave, S., Soroka, S. & Nuytemans, M. (2008). The Mass Media's Political Agenda-Setting Power: A Longitudinal Analysis of Media, Parliament, and Government in Belgium (1993 to 2000). *Comparative Political Studies*, 41(6), 814-836.
- Walgrave, S., & Van Aelst, P. (2006). The Contingency of the Mass Media's Political Agenda-setting Power. Towards a Preliminary Theory. *Journal of Communication*, 56 (1), 88-109.
- Wolfe, M. (2012). Putting on the Brakes or Pressing on the Gas? Media Attention and the Speed of Policymaking. *Policy Studies Journal*, 40 (1), 109-126.
- Wolfe, M., Jones, B.D. & Baumgartner, F.R. (2013). A Failure to Communicate: Agenda-Setting in Media and Policy Studies. *Political Communication*, 30 (2), 175-192.

Appendix I

Verwacht aantal wijzigingen bij hoeveelheid media-aandacht (behorend bij Tabel 2).



Noot. De gestreepte lijnen tonen het 95% betrouwbaarheidsinterval.

DEEL 2

RUBRIEKEN

INHOUD

ESSAY:

- De heterogene samenleving en
haar politieke gevolgen **507**
Wimar Bolhuis

SYMPOSIUM:

- Tien jaar na de bamahervorming:
wat is de impact op de kwaliteit van
het universitaire onderwijs? **521**
Dirk Van Damme, Paul Nieuwenburg en
Don Westerheijden

ONDERZOEK UITGELICHT:

- Leiden meer beheersautonomie
en resultaatsturing tot een
meer innovatieve cultuur
bij publieke organisaties? **535**
Jan Wynen, Koen Verhoest,
E... Ongaro en S... van Thiel

- Competitie en samenwerking
bij ideologische bewegingen.
Turkse organisaties in Amsterdam
en Berlijn, 1965-2000 **538**
Floris Vermeulen

- De 'veiligheid-ontwikkeling nexus'
en de securitisering van het EU-beleid
ten aanzien van ontwikkelingslanden **541**
Stephan Keukeleire en Kolja Raube

- AUTEURSINFO **545**



De heterogene samenleving en haar politieke gevolgen

Wimar Bolhuis

1. Inleiding

Nederland is in dertig jaar overgegaan in een nieuw type maatschappij: de heterogene samenleving. Dit komt door trends als de individualisering, de ontkerkelijking, de groeiende migratie en de toegenomen (waarde van) educatie. De verschillen tussen inwoners zijn versterkt. Dit essay beschrijft hoe het politieke landschap mee verandert. Partijen proberen de nieuwe kiezersgroepen aan te spreken. De SP en de PVV groeiden, omdat ze vrijgekomen posities op het politieke speelveld benutten. Traditionele partijen als de PvdA, CDA en VVD zien hun vaste achterban slinken en worden afhankelijker van charismatische lijsttrekkers. Kenmerkend voor de heterogene samenleving is de toenemende persoonlijk-democratie. Aangezien Nederland enkel meer heterogeen lijkt te worden, zijn de voorspellingen dat de nieuwe partijen hun positie behouden en dat het aantal niches op het politieke speelveld zal toenemen.

2. Van zuilen naar verscheidenheid

Het zou wel eens de meest pregnante politiek-maatschappelijke vraag van het

begin van de eenentwintigste eeuw kunnen zijn: wat bindt de inwoners van één Nederland, als ze door meerjarige processen als individualisering, ontkerkelijking, groeiende migratie en toegenomen educatie meer heterogeen dan ooit zijn geworden? Het is duidelijk dat dit de gemoederen van burgers en kiezers bezighoudt, waardoor het voor politici, ongeacht de feitelijke juistheid, direct een relevant vraagstuk wordt. Want “if men define situations as real, they are real in their consequences” (Thomas & Thomas, 1928). De inwoners van Nederland waarschuwen al jaren en in steeds grotere aantallen dat het bergafwaarts gaat met de samenleving, de onderlinge verbondenheid en het vertrouwen in de medeburger (Bijl *et al.*, 2011). Het is een interessante ontwikkeling die een nieuwe tijdgeest typeert. De verzorgingsstaat die in de twintigste eeuw werd opgebouwd en centraal solidariteit tussen arm en rijk, jong en oud, ziek en gezond organiseerde, was gebaseerd op een zekere homogeniteit. Een paar grote politieke ‘zuilen’ met een vaste achterban werkten politiek-bestuurlijk samen, omdat ze elkaar vonden in gedeelde christelijke en humanistische waarden. Dit eenheidsgevoel lijkt geslonken en verschillen lijken gegroeid. Die maatschappelijke verandering heeft enorme gevol-

gen voor de positie van politieke partijen en de uitoefening van het politieke ambt. Dit essay poogt te beschrijven hoe individualisering, ontkerkelijking, migratie en educatie het politieke landschap van Nederland aan het begin van de eenentwintigste eeuw veranderen en opnieuw indelen.

Het belangrijkste nieuwe politieke gegeven is dat de gegroeide heterogeniteit het welzijn en daarmee de politieke voorkeur van individuen en bevolkingsgroepen beïnvloedt. Zo zorgt de verscheidenheid in eerste instantie voor minder onderlinge verbondenheid tussen burgers en minder vertrouwen of sociaal kapitaal in buurten en wijken (Putnam, 2007). Die ontwikkeling kan nadelig uitpakken voor de immateriële welvaart of voor het welzijn van burgers. Heterogeniteit werkt door in de hoofden van mensen: door de onderlinge verschillen gaan krimpende meerderheden zich welhaast automatisch concentreren op de nadelen van andere subgroepen. Sociaalpsychologen weten al lang dat mensen zich snel categoriseren in één bepaalde groep en zich afzetten tegen andere groepen (Reynolds & Turner, 2006). Dit heeft waarschijnlijk een evolutionaire reden: mensen moeten in groepen samenwerken om te overleven en onze biologie is er daarom op ingesteld om ruwe inschattingen te maken tussen medestanders en tegenstanders. Het gevolg is dat de positieve kanten van andere subgroepen worden onderbelicht en in dagelijkse gesprekken en wijsheden wordt aangenomen dat de ‘andere groep’ in eerste aanleg bestaat uit profiteurs en verliesposten. Zelfs al spreken feiten en cijfers de volkswijsheid tegen, een der-

gelijke stemming vormt de samenleving en de onderlinge omgang tussen burgers. Een minderheidsgroep krijgt te maken met hardnekkige vooroordelen waartegen men zich dagelijks tegen moet verzetten en die men moet ontkrachten. Aan de andere kant ondervindt de verontruste meerderheid ook zeker nadelen: zij verliest haar vertrouwen in de samenleving als eenheid en trekt zich terug in eigen kring, gesteund door stereotypering en vooroordelen. Voor de nieuwe generatie Nederlandse politici is dit de belangrijkste les die zij uit de opkomst van de LPF en PVV kunnen trekken. Deze ontwikkeling van gevoel, gedachten en gedrag van beide groepen ziet men terug in de periodieke rapportages van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in Nederland.

Deze nieuwe *heterogene samenleving* wijkt af van de verzuilde samenleving uit de jaren 50en 60, beschreven door Lijphart (1968). Het concept van verzuiling is gebaseerd op een analyse van binding in groepen; het concept van heterogeniteit juist op een analyse van scheiding tussen individuen. De heterogene samenleving wijzigt het politieke landschap dramatisch. De verzuilde periode werd gekenmerkt door redelijk afgebakende brede groepen, waarin mensen gebonden werden door christelijke overtuigingen en humanistische levensbeschouwingen. Men onderscheidt vaak de zuilen van de katholieken, de protestanten, de socialisten en de liberalen. Elke zuil had een eigen gemeenschap met een sterke identiteit en solidariteit in eigen kring; zie de ziekenhuizen, scholen, voetbalclubs en armenhuizen, georganiseerd vanuit de zuilen en bestemd voor de eigen ge-

meenschap. Een belangrijk tweede gegeven was dat de leiders van de zuilen met elkaar overweg konden en samenwerkten. Deze politieke elite had de autoriteit consensusbeslissingen aan de eigen, trouwe achterban te verklaren en brede steun voor de besluiten te vinden. Door samenwerking op regeringsniveau werd de solidariteit in eigen kring na de oorlog steeds meer op nationaal niveau ingekleurd (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2006). De Staat met zijn landelijke wetgeving werd ingezet als ‘solidariteitsregelaar’, die sociale regelingen invoerde voor alle inwoners van Nederland. Deze ontwikkeling werd gestimuleerd door het idee dat armoede en werkloosheid de voedingsbodem van de Tweede Wereldoorlog waren geweest (Beveridge, 1942; Rhijn, van, 1944). Er moest een sociale ondergrens voor de bevolking komen, want de omstandigheden die wereldoorlogen mogelijk hadden gemaakt wilde men in de toekomst voorkomen. Maar door de groeiende scheiding tussen individuen zijn de gedachten en gevoelens in Nederland anno 2013 veranderd. Dit heeft zijn weerslag op de politieke besturing van het land. Het moderne politieke speelveld is veranderd, zoals we aan het einde van het essay kunnen concluderen. De electorale posities van partijen zijn instabiel, er komen nieuwe niches op het politieke speelveld vrij, en de uitvoering van het ambt van politicus is veranderd. Wellicht stimuleert de economische crisis als ‘gezamenlijke vijand’ een tijdelijke nieuwe verbondenheid, maar deze binding gaat over. In de kern wordt het Nederlandse politieke speelveld structureel anders.

3. Oorzaken van de heterogene samenleving

Wat zijn de karakteristieken van de heterogene samenleving en wat zijn haar oorzaken? In de afgelopen dertig jaar nam de landelijke groepsbinding door brede zuilen af, het overlegmodel werd steeds meer gezien als sta-in-de-weg van individuele ontplooiing en vrije keus, en de gedachte een sociale voedingsbodem voor een oorlog te voorkomen verdween langzaam naar de achtergrond. Langs deze ontwikkelingen is Nederland nu terechtgekomen in een nieuw type maatschappij: de heterogene samenleving. Deze vorm van samenleven wordt gekenmerkt door positieve individualiteit van burgers, de algemene wens tot uniciteit en onderscheiding, competitie tussen mensen op allerlei terreinen, een grote hoeveelheid (sociale) mediahypes, de populariteit van individuen tegenover het slechte imago van groepsideeën, en een sterke groei van het aantal reizende wereldburgers en arbeidsmigranten. De onderlinge verbondenheid op nationaal niveau is slechts gematigd. Daartegenover staat paradoxaal een sterke toename van de verbondenheid op transnationaal niveau en lokaal niveau. De eerste tussen hoogopgeleide en reizende mensen en de tweede tussen lageropgeleide en minder mobiele mensen. Deze bewegingen kenmerken de nieuwe heterogene samenleving, die werd veroorzaakt door vier grote sociologische of maatschappijprocessen: individualisering, ontkerkelijking, immigratie en educatie. In dit essay worden deze maatschappijprocessen in een nieuw daglicht gezet, namelijk hoe ze de Nederlandse *politiek* veranderden.

3.1 *Individualisering*

De eerste verklaring voor de veranderende politiek ligt in de versterkte positie van het individu en zijn eigenbelang in de maatschappij. De rijkdom uit de wederopbouwjaren zorgde, samen met de opkomst van de televisie en internationale communicatie, voor de mogelijkheid een individueel en onafhankelijk leven op te bouwen, al dan niet geïnspireerd door ontwikkelingen in de rest van de wereld. De traditionele Nederlandse gezinsomgeving kon worden verlaten. Aangespoord door de beknellende religieuze gezinsculturen zochten jongeren een eigen weg. Dit werd ook aangemoedigd: in ons land werd Amsterdam de hoofdstad van het verzet tegen de traditionele autoriteiten en verbanden. De nieuwe periode werd in de media aangekondigd door studenten, hippies, nozems en krakers. Het streven was een nieuwe samenleving waarin mensen zelf, ongehinderd, hun eigen leven konden vormgeven. Het individu en zijn vrijheid werden de norm en dit veranderde de maatschappij in grote mate. In de jaren 80-90 was individualisering de algemene noemer van de veranderingen in de samenleving (Sociaal en Cultureel Planbureau, 1998).

Nu, aan het begin van de eenentwintigste eeuw, kennen Nederlanders weinig anders meer. De jongere generaties zijn opgegroeid met het individuele ontplooiingsidee van “gewoon jezelf kunnen zijn”. Alles kan en elke overtuiging heeft een eigen belangenvereniging. We hadden de personal computer en walkman, nu de iPod, iPad, iPhone, en de afgeleiden daarvan, alle gericht op het individu.

Elk individu construeert zijn eigen ik en presenteert zichzelf aan de samenleving via de (sociale) media. Een goede zaak, mijns inziens. Vrijheid van het individu is eigenlijk voor alle politieke stromingen het hoogste goed. Iedereen moet in staat worden gesteld zoveel mogelijk zijn of haar eigen leven te kunnen bepalen. Hoewel er natuurlijk sociale en biologische grenzen aan de individuele (keuze) vrijheid zijn, zijn we een eind gekomen. Werknemers en studenten in de westerse ontwikkelde landen hebben heden ten dage een ongekend hoge (internationale) mobiliteit. Deze trends worden duidelijk in OESO-rapporten: de mobiliteit van hoogopgeleide arbeidskrachten groeit al jaren, vooral op het gebied van onderzoek, ontwikkeling en innovatie (OESO, 2008). Waar in 1975 800.000 studenten uit OESO-landen niet in hun land van herkomst studeerden, groeide dit aantal naar 3,7 miljoen in 2009 (OESO, 2011). Voor het overgrote deel worden overtuigingen van minderheden in Nederland geaccepteerd en hun belangen niet alleen door groepen burgers, maar zelfs door de Staat, verdedigd. Zo lijkt individualisme ook tot meer persoonlijk geluk te leiden, zeker als de grotere gelegenheid tot kiezen gecombineerd wordt met een goede opleiding, waardoor mensen meer vermogen hebben om te kiezen en hun eigen weg te bepalen (Veenhoven, 2000).

De individualisering heeft echter ook een andere kant. De verwachting wordt dat iedereen zijn eigen leven kan maken en daarmee ook volledig verantwoordelijk wordt voor zijn of haar eigen succes of falen. De sociaalpsycholoog Schwartz (2004) heeft de negatieve bijwerkingen

van deze positieve ontwikkeling goed beschreven. Naast het idee dat “pech niet meer bestaat” en dit een enorme mentale druk op (jongere) individuen kan leggen, schept het logischerwijs ook de gedachte “wat heb ik met een ander te maken, ik ben bezig met mijn eigen ontplooiing”. Die gedachten ondermijnen de onderlinge verbondenheid en de solidariteitsgedachte. Politiektheoretisch zou dit een probleem kunnen opleveren, aangezien een zekere mate van verbondenheid noodzakelijk is om een solidair systeem op te bouwen dat ‘vrijheidsgoederen’ aan alle individuen levert. Het gaat dan om onderwijs, veiligheid, zorg en sociale zekerheid. Valt de onderlinge verbondenheid weg, dan is individuele ontplooiing enkel nog weggelegd voor diegenen die geen collectief georganiseerde vrijheidsgoederen nodig hebben (Claassen, 2011). Het lijkt een paradox, maar een vorm van collectivisme is een voorwaarde voor perfect individualisme. Recent onderzoek wijst uit dat Nederlanders vinden dat het individualisme is doorgeschooten en weer hechten aan waarden als gehoorzaamheid, respect, het gezin en solidariteit met hulpbehoevenden (Halman & Sieben, 2011).

3.2 *Ontkerkelijking*

Een tweede fenomeen in onze samenleving dat een grote invloed heeft op het politieke speelveld is de ontkerkelijking. Nergens in de wereld was die ontwikkeling zo sterk als in Nederland (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2010a). Het katholicisme en het calvinisme waren van oudsher sterk. Slechts een kleine minderheid van

de bevolking had in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog geen christelijke geloofsovertuiging. De sterke positie van religie zou de economische ontwikkeling van Nederland zelfs positief beïnvloeden kunnen hebben. De socioloog Weber dichtte de protestantse ethiek en haar arbeidsethos een grote rol toe in de toename van industrie, activiteit en welvaart (Weber, 1905), maar de gezamenlijkheid van het geloof bleek in ieder geval een goede basis voor de onderlinge verbondenheid in het land. Door de brede en stabiele coalitieregeringen van christelijke partijen kon een eenduidig economisch beleid worden gevoerd. Het grootste deel van de welvaartstijging na de start van de wederopbouw kan op protestants en katholiek conto geschreven worden: tot laat in de twintigste eeuw kende Nederland enkel regeringen met christelijke deelnames. De ontkerkelijking heeft zich door deze eeuw echter gestaag voorgezet; dit is ook te zien in de afnemende electorale steun voor de christelijke partijen over de jaren.

Enerzijds is dit vanuit het humanisme bekeken een positieve, bevrijdende ontwikkeling van het menselijk individu. De generatie die nu dicht bij haar pensioen zit kan tenenkrommende verhalen vertellen over het beknellende van de religieuze gezinnen in de decennia na de Tweede Wereldoorlog. Anderzijds zijn er een sociaal cement en een moreel kompas uit de Nederlandse samenleving verdwenen. Het valt niet te ontkennen: religie bindt groepen mensen en geeft hen een richting in het leven (Broek, van der & Seuren, 1994). Vergeet niet dat de ontwikkeling van de verzorgingsstaat grotendeels een verdere uitbouw van christelijke initiatieven was.

Het katholicisme en protestantisme verbonden rijk en arm, jong en oud, gezond en ziek binnen de eigen geloofsgroep. Er waren gedeelde waarden, cultuur en identiteit waarop solidariteit gebouwd kon worden. Dit gold zelfs tussen de katholieke en protestante bevolking, waar ondanks de grote geloofsverschillen ook een grote gedeelde christelijke basis gevonden kon worden. Doordat nieuwe instituties de rol van kerk en godsdienst overnamen, bijvoorbeeld op het gebied van de armenzorg en van het verenigingsleven, boetten de kerkelijke en godsdienstige waardenpatronen aan betekenis in (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2010a).

Zo zou ontkerkelijking naast een bevrijding van het individu een verlies van morele waarden en gemeenschapsgevoel kunnen betekenen, een stap naar nihilisme en egocentrisme. De filosoof Nietzsche (1882) heeft hier veel over geschreven. Uiteindelijk kan het vrijvechten van het geloof doorslaan in een negatieve ontwikkeling. In de Bijbel staan vele wijsheden die een duiding geven over 'hoe' samen te leven, over de omgang met andere individuen in de maatschappij. Als door het afgooien van het (christelijk) geloof sociale en morele waarden vervallen en in toenemende mate vanuit het individu en zijn behoeften wordt geredeneerd, komen verbondenheid en onderlinge solidariteit onder druk te staan, zeker als zich in dezelfde periode andere, vreemde geloofsovertuigingen zoals de islam aanbieden die op collectief niveau blijven denken. In Nederland heeft zich op de opkomst van het humanisme en atheïsme een relatief grote antireligiebeweging ontwikkeld, die zeer dogmatisch en onverdraagzaam lijkt

tegenover orthodoxe christenen en islamieten. Waar het beknellend religieuze regime in het voordeel van vrijheid en ratio moest worden omvergeworpen, ziet men nu steeds vaker dat dit gedachtegoed is omgeslagen naar een humanistisch-fundamentalistische stroming die onbezwaaard religieuze en culturele minderheden beknelt. De omgang met de politieke visie van de SGP om geen vrouwen op haar politieke lijst toe te laten of de omgang met boerka's en moskeeën zijn hier voorbeelden van. De verhouding tussen recht en religie lijkt de laatste decennia steeds verder te schuren, terwijl grondrechten alle religieuze groepen traditioneel de vrijheid boden volwaardig aan het democratische proces deel te nemen (Oldenhuis *et al.*, 2007).

3.3 Migratie

Een derde oorzaak van de heterogene samenleving en van politieke verschuivingen vindt men in de toegenomen migratie. De intocht van andere identiteiten en culturen zorgt voor veel onrust bij inwoners. Niet verwonderlijk, aangezien toenemende heterogeniteit eigenlijk altijd tot sociale onrust en spanningen in een gemeenschap leidt (Putnam, 2007). De mens lijkt zich als groepsdier het beste op zijn gemak te voelen in homogene groepen (Greer, 2012). Zo konden de migranten uit Turkije, Marokko en Suriname in de wederopbouwjaren en recent het groeiende aantal EU-arbeidsmigranten uit Polen, Roemenië en Bulgarije de inwoners van Nederland een onrustig gevoel geven. Terwijl de politiek-bestuurlijke elite het had

en heeft over 'goedkope arbeidskrachten' – het waren vooral werkgeversorganisaties en liberale politici die immigratie stimuleerden (Lucassen & Lucassen, 2011) – blijken er toch altijd weer mensen met eigen talen, gebruiken en religies binnen de grenzen te komen. Geregeld zijn het arbeidskrachten die hier slechts enkele tijd blijven, maar vaak blijft de migrant in Nederland wonen omdat hij er in de loop van de tijd een gezin en vriendenkring opbouwt en omdat de welvaart op dit stuk van de aarde hoger is.

Zowel de nieuwkomers als volgende generaties migranten hebben een discutabele positie in ons land. Enerzijds zijn migranten door hun eigen gedrag oververtegenwoordigd in statistieken betreffende werkloosheid, criminaliteit en beroep op collectieve voorzieningen (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2010b). Anderzijds hebben zij een slechte economische positie, worden zij geconfronteerd met arbeidsmarktdiscriminatie en zijn er taalproblemen en cultuurverschillen die de omgang met de autochtone bevolking hinderen. Het valt niet te ontkennen dat deze combinatie de acceptatie van immigranten door de oorspronkelijke bevolking hindert. Maar zelfs als de (sociaaleconomische) problemen zouden zijn opgelost, is het aannemelijk dat de sociale onrust blijft. Elk mens lijkt simpelweg in sociale categorieën – wij versus zij – te denken, zo blijkt uit sociaal-psychologisch onderzoek (Reynolds & Turner, 2006). Dit geldt ook voor de autochtone en allochtone inwoners van Nederland. Het maakt het begrijpelijk en zelfs niet tegen te houden dat feiten over immigratie en integratie weinig weerklink vinden en het politiek-

maatschappelijke debat vooral op basis van vooroordelen, geruchten en persoonlijke ervaringen wordt gevoerd. Symboolpolitiek is in dit dossier aan de orde van de dag, waarmee de politiek impliciet erkent dat haar daadwerkelijke invloed via wet- en regelgeving gering is. Het zijn de inwoners van Nederland die de integratie zelf vormgeven in hun dagelijks leven en die manieren moeten verzinnen om samen te leven.

Een verontrustende vraag is vervolgens of de sterkere globalisering, toenemende migratie en vrij verkeer van personen en diensten niet zullen blijven zorgen voor een continue sociale onrust en spanningen in Nederland. Uit allerlei onderzoeken blijkt dat mensen met een lagere opleiding gemiddeld meer beïnvloed worden door vooroordelen en wij-zijdenken, gecorrigeerd voor onder andere hun politieke voorkeuren, inkomen of eigen groepspositie (Wagner & Zick, 2006). Blijkbaar vergt de toepassing van het 'objectieve' humanistische denken veel mentale wilskracht en reguleringskunde van gedachten, gevoelens en gedrag (Baumeister *et al.*, 2007). Ironisch genoeg zijn het die lageropgeleide groepen die het meest en structureel geconfronteerd worden met migratie en (de afwezigheid van) integratie in hun traditionele volkswijken en werkomgeving. Juist het gedeelte van de bevolking dat, om de migratiemaatschappij te laten slagen, de meeste vaardigheden zou moeten bezitten om stereotypes en vooroordelen tegen te gaan, bezit ze het minst. Deze observatie verontrust enigszins, omdat vrijwel alle autonome en beleidsmatige ontwikkelingen wijzen op een grotere internationale mobiliteit van arbeidskrachten.

3.4 *Educatie*

Deze ontwikkeling sluit aan bij de toegenomen rol van het opleidingsniveau in het economisch en maatschappelijk leven, die tegelijkertijd een oorzaak is van politieke scheidingen. De positieve kant is dat de hoeveelheid educatie in de laatste decennia sterk is gegroeid: een steeds groter deel van de bevolking heeft een hbo- of universitair diploma (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2012). Dit is goed voor deze individuen en het versterkt de economische fundamenteën en het verdienvermogen van Nederland. Maar aan de andere kant zorgt het voor een sterkere tweedeling in de maatschappij. De meerderheid van de bevolking blijft een opleiding tot en met het vmbo houden en ontvangt hiermee een duidelijk lagere beloning, gecombineerd met meer baanonzekerheid (Raad voor Werk en Inkomen, 2004). Welvaart blijft zo oneerlijk verdeeld en er groeien langzaam twee verschillende (politieke) leefruimtes in de Nederlandse maatschappij: één voor mensen met een hoger diploma en één voor mensen zonder hoger diploma.

Deze scheiding wordt versterkt doordat de opleidingsgroepen op verschillende manieren geconfronteerd worden met de toenemende technologische innovatie en economische globalisering. Vooral de functie-eisen die aan de middenklasse worden gesteld lijken te veranderen, grotendeels door de technologische vooruitgang (Akcomak, Kok & Rojas-Romagosa, 2013). Deze groep verliest in Nederland steeds meer werkgelegenheid door verdergaande digitalisering en ruimere mogelijkheden tot offshoring. Tegen de verwachtingen in

blijft er wel een stabiele hoeveelheid werk voor laagopgeleiden, vooral door de onmisbaarheid van ‘persoonlijke’ beroepen als schoonmakers, groepsleiders, horeca- en winkelpersoneel, taxichauffeurs, kapers en dergelijke. Tegelijkertijd neemt de vraag naar hoogopgeleide arbeidskrachten sterk toe, omdat deze groep met hoog-complexe kapitaalgoederen kan werken en de productiviteit van bedrijfsprocessen flink verhoogt. De middenklasse zit daarmee in een constant gevecht: aanhaken bij de hogere klasse met een goede opleiding, hoog salaris en relatieve werkzekerheid of terugvallen naar de groep met een lagere opleiding, een lager salaris en meer onzekerheid. De loonongelijkheid tussen laagopgeleid en hoogopgeleid neemt toe en vooral het midden van de arbeidsmarkt raakt in de problemen (Ter Weel, 2012).

Sommige wetenschappers stellen zelfs dat er door de groeiende opleidingskloof nu praktisch twee brede subculturen in Nederland zijn (Bovens & Wille, 2010). De ene subcultuur kijkt naar de publieke omroepzenders, leest de Trouw, Volkskrant of NRC, en is voorstander van een liberale economie en meer Europa; de andere subcultuur kijkt naar RTL, SBS en Veronica, leest De Telegraaf en nu.nl, en is voorstander van een beschermde economie en meer nationale soevereiniteit. De opleidingskloof heeft economische en maatschappelijke gevolgen. Hierbij komt dat de lokale en nationale politici, het ambtelijk apparaat en de adviesorganen van het openbaar bestuur grotendeels uit hoogopgeleide individuen bestaan en bij de eerste subcultuur horen. Er is een serieuze ‘opleidingskloof’ tussen het openbaar bestuur en het grote lageropgeleide deel

van de bevolking, waardoor de meerderheid van de Nederlanders zich niet vertegenwoordigd voelt in wat democratische organen zouden moeten zijn. Dit is een latent democratisch probleem dat aan de fundamenteën van de legitimiteit van ons parlementaire stelsel eet. De binding tussen burgers en democratische instituties kan steeds verder wegvallen. Dit beeld komt al naar voren uit een gestaag afnemende opkomst bij de nationale, provinciale, gemeentelijke en Europese verkiezingen sinds eind jaren 70, al is deze op nationaal niveau beperkt (Kiesraad, CBS).

4. Politiek speelveld van de heterogene samenleving

De combinatie van individualisering, ontkerkelijking, immigratie, en de opleidingskloof zorgen ervoor dat de binding tussen mensen in Nederland afbrokkelt. Ik betoog niet dat dit per definitie een zorgelijke ontwikkeling is; wel dat deze maatschappijprocessen het politieke speelveld sterk veranderden. Politieke partijen hebben minder stabiele posities en het politieke ambt is door de heterogeniteit moeilijker geworden dan ooit tevoren. Dit vraagt aanpassing van de traditionele partijen en biedt tegelijk veel kansen voor nieuwe politieke bewegingen. Wellicht is de eerste aanzet tot politiek gewin uit de nieuwe tijdgeest wel gedaan door D66, een humanistische partij die in 1966 door het oude politieke bestel heen wilde breken, maar momenteel als 'sociaal-liberalen' vooral het toevluchtsoord is van hoogopgeleiden uit de Randstad. Net als later GroenLinks

met Femke Halsema heeft de partij meegereisd op de individualisering, de ontkerkelijking en de opleidingskloof. Gecombineerd met hun rationeel-humanistische verzet tegen negatieve berichten rondom immigratie, vissen beide partijen goed in deze vijver van hoogopgeleide 'wereldburgers'. De VVD richt zich op het individu, op de vrijheid van het bedrijfsleven en probeert in haar boodschap hard te zijn tegen criminaliteit en misbruik van collectieve voorzieningen om de conservatieve achterban aan te spreken. Hierdoor staan de liberalen, met recent veel succes, op een ander deel van het speelveld.

Aan de andere kant van de opleidingskloof plaveide de afname van de verbondenheid de weg voor de LPF van Pim Fortuyn en enkele jaren later voor de opmars van Geert Wilders en zijn PVV. Beide partijen hadden zelfs (even) regeringsdeelname in het regenteske Nederland. Hun opkomst en stabiele achterban zijn niet verwonderlijk, kijkende naar de grotere mobiliteit van mensen in de wereld en de EU, de continue digitale nabijheid van nieuws en het bredere contact met andere godsdiensten en culturen. De weggefallen oude 'eenheid' van de natiestaat, de nieuwe cultuuruitingen en normen en waarden van immigranten, en de angst voor het onbekende vormen hun vijver. Ook de SP vist met stevige standpunten in deze groeiende vijver kiezers, want een ander deel van de opkomst van deze 'volkspartijen' kan verklaard worden door de toenemende inkomensverschillen, de uiteengetrokken middenklasse, de sterke globaliseringstrend en de verregaande technocratisering en apolitisering van de landelijke en lokale besluitvorming. De

komende jaren zullen de PVV en SP als 'extreme' kanten van het politieke spectrum stevige blokken met een stabiele achterban blijven vormen.

De oude machtsblokken van de sociaaldemocratie (PvdA) en de christendemocratie (CDA) passen zich moeizamer aan aan de nieuwe heterogene samenleving, waarin de traditionele politiek-ideologische en godsdienstige overtuigingen niet meer vanzelfsprekend zijn. Hun fundamenten lijken langzaam te verzakken door de individualisering, de ontkerkelijking, de migratie en de opleidingskloof. De rationeel-humanistische partij PvdA heeft duidelijk te kampen met de naweeën van de individualisering en de problemen met immigratie en integratie, waardoor de hoogopgeleide politieke top en bestuurders niet langer verzekerd zijn van een stabiele stemmenstroom uit de traditionele volkswijken. Voor het CDA lijken de problemen zelfs nog pregnanter, omdat zij daarnaast in sterkere mate het gevecht tegen de ontkerkelijking voert. In 1994 leek de partij echt een val te maken, maar in 2002 kwam het CDA terug toen Jan-Peter Balkenende profiteerde van alle onrust rondom immigratie, het verlies van traditionele waarden en de instabiele politieke situatie na de moord op Pim Fortuijn. Na het vertrek van Balkenende en de profilering van de PVV en SP rondom tradities en behoud, lijkt de partij nu terug bij af te zijn en is ze zelfs weer door de ondergrens van 29 zetels uit 1998 geschoten. Waar de gematigde ideologieën van de PvdA en CDA het moeilijk hebben, neemt het succes van nieuwe radicale profilering door PVV en SP toe. Met de heterogene samenleving komt er steeds meer ruimte voor

nieuwe politieke niches – zie de opkomst van de Partij voor de Dieren en de 50Plus partij – en boeten oude maatschappelijke visies aan kracht in.

5. De sterkere personendemocratie

De politieke partijen lijken in de eerste decennia van de eenentwintigste eeuw voor hun zetelwinst steeds afhankelijker te worden van het (tijdelijke) mediacharisma van hun politiek leiders. De personendemocratie is werkelijkheid geworden. Dit steekt vooral de traditionele volkspartijen PvdA, CDA en VVD, die geen vaste ideologische achterban meer hebben. De PvdA bleek in haar handen te mogen knijpen met de jonge honden Wouter Bos en Diederik Samsom. Enige tijd voor de verkiezingsdatum van 2010 stond oud-burgemeester Cohen op basis van zijn media-imago en plotse intocht als leider bovenaan in de peilingen, tot de tv-debatten daadwerkelijk startten en zijn neergang begon. Voor het CDA bleek oud-premier Jan-Peter Balkenende door zijn persoonlijkheid langdurig een stabiele stemmentrekker in het onrustige begin van deze eeuw. Zijn oproep tot normen en waarden, hoewel onduidelijk was of dit het herstel van oude of vorming van nieuwe normen en waarden betrof, was in de kern een roep om verbondenheid in de heterogene samenleving en sloeg aan bij veel kiezers. Ook de nieuwe samenleving lijkt op zoek naar een richtsnoer en de slimme politicus die dit uitwerkt kan electoraal oogsten. Aan de andere kant konden Jaap

de Hoop Scheffer en Maxime Verhagen het mediagevecht niet aan. Een hele periode werd Camiel Eurlings als verlosser van het CDA gezien, maar hij heeft nu een goede baan als topman van KLM. Tot op heden lijkt Sybrand van Haersma Buma het tij voor het CDA niet te kunnen keren.

Omdat het traditionele gedachtegoed op steeds minder stabiele steun kan rekenen, zijn PvdA en CDA zeer gevoelig voor de grillen van de personendemocratie. Wellicht geldt dit in belangrijke mate ook voor de VVD, die na een moeilijke start van het millennium de weg omhoog vond met de charismatische Mark Rutte. Rutte markeerde een trendbreuk met de politieke stijl van Jan-Peter Balkenende en verkreeg hiermee veel steun. Een continue vraag in de personendemocratie is hoe lang politici een goed imago in de media kunnen vasthouden. Politieke partijen leggen zich daarom steeds meer toe op permanente campagnes en snelle beïnvloeding via sociale media. Door alle moderne informatietechnologie kan de reputatie van een politicus snel omslaan, zowel in positieve als in negatieve zin. Een politieke carrière kan zo opgebloeid of gebroken zijn. Het vraagt van politici die succesvol willen worden veel media-stuurmanskunsten. Deze zijn essentieel geworden voor de steun van zwevende kiezers en de kleiner wordende partijachterban.

6. De politieke toekomst van de heterogene samenleving

Aan het begin van de eenentwintigste eeuw is de heterogene samenleving een

feit. De vraag aan Nederlanders over het hebben van een gemeenschapsgevoel of een onderlinge verbondenheid wordt steeds vaker negatief beantwoord. Enquêtes laten zien dat mensen het gevoel hebben dat het wel goed gaat met hun eigen situatie maar niet met de maatschappij. Het individu voelt dat “die andere mensen in de samenleving het verpesten”. Verontrustend is dat de analyse van de afgenomen binding uitwijst dat een ‘reparatie’ van de onderlinge verbondenheid niet voor de hand ligt. Vooral de individualisering en de ontkerkelijking lijken onomkeerbaar en groeiende. Aan het proces van individualisering valt weinig te doen en wellicht zou dit ook niet moeten. Het zou aangemoedigd moeten worden dat mensen in Nederland hun leven zelf vormgeven, aangezien de politieke partijen dit vrijheidsdoel eigenlijk allemaal nastreven. Ook aan de ontkerkelijking valt weinig te doen; dit is waarschijnlijk een autonome ontwikkeling die komt door de hogere welvaart en de technologische vooruitgang. De politieke gevolgen van deze ontwikkelingen zijn groot: het politieke speelveld wordt opnieuw ingedeeld, nieuwe politieke niches komen vrij (een moslim- of jongerenpartij?), en de personendemocratie groeit.

De heterogene samenleving vraagt veel van de Nederlandse politici. Grote uitdagingen liggen in het begeleiden van migratie en integratie en in het verbreden van het onderwijs om het toekomstperspectief van de middenklasse te verbeteren. In de nieuwe tijd is het vooral de middenklasse die de economische klappen opvangt en haar leden moet dagelijks bewijzen te

willen aanhaken bij voorspoed door opleiding en educatie of af te zakken naar een andere economische en maatschappelijke positie. Het materiële welvaartsverlies in de middenklasse is het grootst binnen de hele maatschappij. Anderzijds is het immateriële verlies het grootst in de laagopgeleide klasse, aangezien haar leden dagelijks de negatieve gevolgen van migratie en integratie aan den lijve ondervinden. Een tweede uitdaging is dat de Nederlandse samenleving op zoek moet naar een nieuw sociaal moreel kader dat elk individu past en dat gedeeld kan worden. Zo werd de oproep tot normen en waarden in het eerste decennium zeer gewaardeerd, hoe schamper er in de media soms over werd gesproken. Het maatschappelijk debat over een gedeeld sociaal en moreel kader lijkt toe te nemen; in de politiek, in de media, op straat. Er is een grote vraag naar een maatschappelijk draagvlak; ook de oproep van de regering aan sociale partners om een 'sociaal akkoord' tussen werkgevers en werknemers over arbeidsmarkthervormingen te sluiten valt onder deze noemer. De gewenste uitkomst staat vast: het 'enige' wat men moet vinden is een gemeenschappelijkheid waarin de Nederlandse individuen collectief te vangen zijn en die geaccepteerd wordt. Het is een moeilijke opgave aan het begin van deze eeuw; zij heeft zelfs potentiële gevaren in zich, zoals een oproep tot nationalisme.

'Gelukkig' hebben de inwoners van Nederland anno 2013 de gezamenlijke vijand van de economische crisis: samen aan het werk om de overheidsfinanciën op orde te brengen, de werkloosheid te bestrijden, de publieke voorzieningen

houdbaar te maken, en de natuur en milieu te beschermen voor volgende generaties. In hoofdlijnen is dit de oproep van het nieuwe kabinet-VVD-PvdA. Het is een typisch Nederlands voorbeeld van "een consensuskabinet dat niemand koos", waarin de twee grootste rivalen samen regeren. Dit zou stemmers in een volgende verkiezingsronde kunnen afschrikken. Maar het kabinet heeft de gezamenlijke vijand van een slechte economie en oplopende werkloosheid, en Rutte en Samson zijn charismatisch tot de pers anders besluit. De samenwerking lijkt voor veel kiezers noodzakelijk en bindt de twee coalitiepartijen innig. Deze gedwongen binding door de economische situatie en electorale uitslag komt goed uit: een naakte oproep tot behoud en terugkeer van verbondenheid, waaruit geen duidelijk idee spreekt over wat individuen in de samenleving moet binden, heeft een gereede kans als moreel superieur en betuttelend ervaren te worden. Een dergelijke oproep kan schadelijk zijn voor het imago van het politiek bestuur en de economische crisis biedt zo een uitkomst, al bindt deze gemeenschappelijke vijand slechtst tijdelijk. Duidelijk is gelukkig dat mensen altijd en automatisch groepen vormen en daarom altijd op zoek zijn naar een gezamenlijkheid en verbondenheid. Mensen willen zich altijd met een groep identificeren. Het meest onbenullige fenomeen in Nederland kan individuen plots binding verschaffen, zie recent de (nationalistische) discussie over Zwarte Piet. Want de paradoxale vraag van de nieuwe heterogene samenleving is: willen mensen dat eigenlijk wel, zo verschillend zijn?

Bibliografie

- Akcomak, S., Kok, S. & Rojas-Romagosa, H. (2013). The Effects of Technology and Offshoring on Changes in Employment and Task-content of Occupations. *CPB Discussion Paper*, 233.
- Baumeister, R.F., Vohs, K.D. & Tice, D.M. (2007). The Strength Model of Self-Control. *Current Directions in Psychological Science*, 16 (6), 351-355.
- Beveridge, W. (1942). *Social Insurance and Allied Services*. London: His Majesty's Stationary Office.
- Bijl, R., Boelhouwer, J., Cloin, M., & Pommer E. (2011). *De sociale staat van Nederland 2011*. Den Haag: SCP Publicatie 2011-39.
- Bovens, M. & Wille, A. (2010). *Diplomademocratie; Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Broek, A. van der & Seuren, B. (1994). *Individualisering en solidariteit; Oldendorff-lezingen 1994*. Tilburg: Tilburg University Press.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2010a). *111 Jaar statistiek in tijdreeksen, 1899-2010*. Den Haag: CBS.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2010b). Integratie stapje verder met tweede generatie. *Persbericht* 76.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *De Nederlandse Samenleving 2012*. Den Haag: CBS.
- Claassen, R. (2011). *Het huis van de vrijheid: Een politieke filosofie voor vandaag*. Amsterdam: Ambo/Anthos Uitgevers.
- Greer, L. (2012). Group Cohesion: Then and Now. *Small Group Research*, 43 (6), 655-666.
- Halman, L. & Sieben, I. (Eds.) (2011). *Respect man! Tolerantie, solidariteit en andere moderne waarden*. Tilburg: Celsius.
- Lijphart, A. (1968). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam: De Bussy.
- Lucassen, L. & Lucassen, J. (2011). *Winnaars en verliezers; Een nuchtere balans van vijfhonderd jaar immigratie*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Nietzsche, F. (1882). *Die fröhliche Wissenschaft.???*
- OESO (2008). *The Global Competition for Talent; Mobility of the Highly Skilled*. OESO Publication.
- OESO (2011). *Education at a Glance 2011. OECD Indicators Publication*.
- Oldenhuis, F.T., Brouwer, J.G., Wegerif, D.N.R. & Keijzer, F.E. (2007). *Schurende relaties tussen recht en religie*. Groningen: Instituut voor Integratie en Sociale Weerbaarheid (ISW).
- Putnam, R.D. (2007). E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century. The 2006 Johan Skytte Prize Lecture. *Scandinavian Political Studies*, 30 (2), 137-174.
- Raad voor Werk en Inkomen (2004). *Naar een werkende arbeidsmarkt; Beleidskader Werk en Inkomen 2004*. Den Haag: RWI.
- Reynolds, K.J. & Turner, J.C. (2006). Individuality and the Prejudiced Personality. *European Review of Social Psychology*, 17 (1), 233-270.
- Rhijn, A.A. van (1944). *Nieuw Nederland: Bijdragen van buiten bezet gebied in verband met den wederopbouw van ons land*. New York: Querido.
- Schwartz, B. (2004). *The Paradox of Choice: Why More is Less*. New York: HarperCollins Publishers Inc.

- Sociaal en Cultureel Planbureau (1998). *Sociaal en Cultureel Rapport 1998: 25 jaar sociale verandering*. Rijswijk: SCP.
- Thomas, W.I. & Thomas, D. (1928). *The Child in America: Behavior Problems and Programs*. New York: Knopf.
- Veenhoven, R. (2000). Individualisme zo slecht nog niet. *Psychologie Magazine*, 12-15.
- Wagner, U. & Zick, A. (2006). The Relation of Formal Education to Ethnic Prejudice: Its Reliability, Validity and Explanation. *European Journal of Social Psychology*, 25 (1), 41-56.
- Weber, M. (1905). *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*.???
- Weel, B. ter (2012). Loonongelijkheid in Nederland stijgt. *CPB Policy Brief 06*.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006). *De verzorgingsstaat herwogen: over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Tien jaar na de bamahervorming: wat is de impact op de kwaliteit van het universitaire onderwijs?

Dirk Van Damme, Paul Nieuwenburg en Don Westerheijden

Inleiding

Jan Orbie (Universiteit Gent)

Sinds de invoering van de bachelor-masterstructuur (bama) in Nederland (2002) en Vlaanderen (2004) is het universitaire onderwijslandschap drastisch veranderd. De bamahervorming ging gepaard met tal van institutionele hervormingen, zoals de 'harde knip' in Nederland, de 'inkanteling' van hogeschoolopleidingen in Vlaamse universiteiten, en curricula-herzieningen op alle niveaus. Verder is de mobiliteit tussen universiteiten gemakkelijker geworden, één van de centrale doelstellingen van de Bologna-Verklaring. (Bijna) tien jaar na datum wil dit symposium de vraag scherp stellen wat de impact geweest is van deze hervorming op het universitaire onderwijs in het algemeen en op de kwaliteit van het onderwijs in het bijzonder. Heeft de invoering van de bamastructuur de studentenmobiliteit daadwerkelijk vergroot of vallen de resultaten tegen? Leveren de universiteiten hierdoor nu beter opgeleide afgestudeerden af, en als dat zo is, is dat dan dankzij de bama of andere ontwikkelingen zoals de toege-

nomen aandacht voor kwaliteitszorg via accreditatie?

De bijdragen tot dit symposium evalueren de bamahervorming van zeer positief tot uiterst kritisch. Waarover de auteurs het onderling eens zijn, is dat de Bologna-Verklaring (1990) een significante maar ook complexe impact gehad heeft op het universitaire onderwijslandschap. Dirk Van Damme focust eerst op de totstandkoming van de Bologna-Verklaring, waarbij hij als bevoorrecht waarnemer betrokken was. De intrigerende vraag die hij in zijn bijdrage stelt is waarom de Europese afspraken binnen het Bologna-proces geleid hebben tot ingrijpende hervormingen in de EU-lidstaten, in afwezigheid van een dwingende juridische afspraak. Hij schetst het verhaal van een groot politiek experiment waarbij nationale politici vrijwillig Europese afspraken naleven. De verklaringen die Van Damme hiervoor geeft, komen nauw overeen met de dynamiek die neofunctionalistische theorieën van de Europese integratie beschrijven.¹ De Bologna-hervormingen vormen niet één grote politieke beslissing. Ze zijn het resultaat van een incrementeel proces (de

‘Bologna flow’) van kleine, cumulatieve stappen die aanvankelijk weinig relevant leken maar die leidden tot steeds meer verregaande integratie. Stakeholders die oorspronkelijk argwanend waren, werden mee in het bad getrokken, kregen de kans om hun visies te presenteren, en toonden zich gaandeweg steeds meer voorstander van een Europese onderwijsruimte. Voor sommige actoren, zoals de European Students’ Union, waren de internationale bijeenkomsten zelfs een kans om meer te wegen op het beleid dan ooit mogelijk was geweest in de nationale context. Enkele onderwijsministers van kleinere EU-lidstaten namen het voortouw, maar na verloop van tijd werd ook de Europese Commissie betrokken, wat een verdere impuls gaf aan de Europese besluitvorming. Eenmaal deze trein gestart was, bleek hij moeilijk nog te stoppen. Tegelijk was Bologna een gedroomd excuus voor nationale politici en voor universitaire overheden om hervormingen door te voeren die sowieso noodzakelijk waren om het ‘academisch protectionisme’ en de ‘blijf-van-mijn-erfmentaliteit’ tegen te gaan. Het experiment is niet mislukt, integendeel. Voor Van Damme staat het buiten kijf dat het Bologna-proces een unieke kans was om de curricula te herzien, de kwaliteitszorg aan te scherpen, en de relatie tussen de universitaire opleidingen enerzijds en de academische hogeschoolopleidingen (in Vlaanderen) en het hoger beroepsonderwijs (hbo, in Nederland) anderzijds te herbekijken. Samen met de toegenomen transparantie hebben deze hervormingen geleid tot een grotere kwaliteit van het Europese hoger onderwijs.

De inschatting van Paul Nieuwenburg daarentegen is eerder negatief. Hoewel de bamahervorming als dusdanig misschien weinig invloed gehad heeft, zijn er een aantal gelijklopende en gerelateerde processen die de kwaliteit van het onderwijs doen dalen. De auteur schiet met scherp op de ‘veelgeroemde internationalisering’ en dan vooral de opgang van het Engels als onderwijstaal aan de universiteit. Colleges in het Engels maken het niet alleen moeilijker voor de studenten, maar ook voor docenten is het een hele uitdaging om hun verhaal goed te brengen. Ook in Vlaanderen zijn onlangs trouwens vragen gerezen over de Engelse taalbeheersing van professoren. De Vlaamse wetgever besliste dat professoren die in het Engels lesgeven vanaf het academiejaar 2013-14 ook het niveau C1 moeten halen. Intussen bleek dat 10 à 20 procent van de collega’s die de taalttest aflegden niet geslaagd waren, wat verhitte discussies over de rol en de kwaliteit van het Engels in het universitaire onderwijs met zich mee bracht. De gevoeligheid van dit thema bleek al uit vroegere symposia van *Res Publica* (zie 2010/2 en 2008/2).

Verder hekelt de auteur de constructie van de eenjarige masteropleidingen. Deze kunnen onmogelijk een voldoende kwaliteit garanderen. Nieuwenburg stelt dat eenjarige masteropleidingen soms zelfs een lager niveau halen dan het derde jaar van de bacheloropleiding, iets wat blijkt uit de kwaliteit van de masterscripties. Ook in de Vlaamse context blijven de opleidingen politicologie overigens beperkt tot één jaar, hoewel er al lange tijd plannen op stapel staan om tweejarige masters politieke wetenschappen te organiseren.

Tegelijk rijst de vraag naar de noodzaak van onderzoeksmasters. Een ander kriteriek punt, volgens Nieuwenburg, betreft de mobiliteit van de studenten. Hoewel het tij wat lijkt te keren, bestaat de hoofdmoot van de masterstudenten nog altijd uit de ‘inheemse’ studentenpopulatie. Ook de mobiliteit naar een andere stad of naar het buitenland blijft eerder beperkt. Op dit punt komt Don Westerheijden tot een meer positief oordeel. De cijfers die hij aandraagt suggereren dat de mobiliteit weliswaar beperkt is, maar toch toeneemt. Dankzij de ‘harde knip’ maken studenten een meer bewuste keuze over wat ze gaan doen met hun bachelordiploma. Of dit onmiskenbaar geleid heeft tot een betere kwaliteit van het universitaire onderwijs valt moeilijk te zeggen, maar Westerheijden verzet zich in ieder geval tegen het discours van sommige critici dat vroeger alles beter was.

Noot

1. Voor neofunctionalisme, zie: Niemann, A. (2006). *Explaining Decisions in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.

Het Bologna-proces: een politiek experiment in internationaal onderwijsbeleid

Dirk Van Damme (OESO en Universiteit Gent)

25 mei 1998. Ik was adjunct-kabinetschef voor hoger onderwijs bij Vlaams onder-

wijsminister Luc Van den Bossche en zoals vaak nog 's avonds laat aan het werk op kantoor. De minister belde me en riep me naar zijn bureau. Hij schoof me een fax onder de neus, die net uit de machine gerold was, met een wat pompeus ogende tekst met vier handtekeningen onder. Eén ervan sprong onmiddellijk in het oog: die van Claude Allègre, de bekende Franse wetenschapper die een klein jaar eerder minister van onderwijs en onderzoek was geworden in de socialistische regering van Lionel Jospin. Claude Allègre genoot toen een groot gezag onder zijn Europese collega's (veel later door hemzelf vakkundig ondermijnd door zijn negationistische standpunten over klimaatverandering). Hij had zijn collega's van Groot-Brittannië (Tessa Blackstone), Duitsland (Jürgen Rüttgers) en Italië (Luigi Berlinguer) uitgenodigd voor de 800ste verjaardag van de Sorbonne en hen zover gekregen een tekst te onderschrijven die, wellicht zonder dat ze het zouden beseffen, in ongeveer tien jaar tijd het uitzicht van het Europese hoger onderwijs drastisch zou wijzigen. Het kabinet van Allègre had de tekst naar alle Europese collega's gestuurd met de vraag of ze per kerende konden laten weten of ze die ook konden onderschrijven. Er was niet veel discussie tussen de minister en mezelf nodig om te beseffen dat we dit document als klein land dat altijd een Europese agenda in onderwijs had ondersteund, snel moesten ondertekenen. De fax werd geretourneerd, met de handtekening van de Vlaamse minister. Ik besepte niet dat dit voorval de komende tien jaar van mijn professioneel leven zou bepalen. Omdat een aantal Europese lan-

den het leiderschap niet bij de vier grote landen wilden laten, volgde ongeveer een jaar later een nieuwe bijeenkomst in Bologna, waarbij het Bologna-proces formeel boven de doopvont werd gehouden. Maar historisch is het correcter de start bij de Sorbonne-verklaring te leggen.

Het Bologna-proces is in mijn ogen een uiterst succesvol politiek experiment gebleken, maar eerder in weerwil van dan dankzij de kwaliteiten van zijn politiek design. Of misschien toch juist wel? Het proces werd, zeker in de eerste jaren, op een amateuristische wijze gepland en gestuurd, zonder professioneel secretariaat, erg decentraal, met een inclusieve benadering waarbij alle stakeholders zich moesten betrokken voelen, en gebaseerd op veel goede wil en inzet van talloze betrokkenen. Het proces speelde zich af buiten en naast de formele structuren en politieke processen van de parlementaire democratieën, waardoor het vaak een verwijt van 'democratisch deficit' over zich heen kreeg. De fundamentele opties werden nooit echt in de nationale parlementen besproken, laat staan formeel bekrachtigd. Het enige formele kader dat het Bologna-proces met enige legitimiteit zou kunnen dragen hebben, de Europese Commissie, werd bewust buitenspel gelaten, althans in de eerste fase (pas vanaf ongeveer 2004 zou de Commissie een duidelijker rol krijgen). Nochtans leverde het Bologna-proces een vrij dwingend politiek kader, waarachter nationale ministers zich konden verschuilen als ze het politiek in eigen land moesten verdedigen, als ware het een dwingende Europese verordening. Velen hebben aangetoond dat het Bologna-proces geen voldoende juridische

grond had, en zij hebben gelijk, maar dat argument heeft nooit veel belang gehad en heeft het naar mijn gevoel nog steeds niet. De interessante vraag is immers waarom een dergelijk proces zo succesvol kon zijn zonder afdoende juridische of formele politieke dekking.

Een eerste verklaring moet mijns inziens gezocht worden in de dwingende noodzaak van zijn doelstellingen, gecontrasteerd met het manifeste onvermogen van de formele politieke structuren en processen om die doelstellingen te realiseren. Onderwijs was door de nationale lidstaten bewust buiten de Europese integratie gehouden, zeer ten onrechte overigens. De Europese Commissie had (en heeft) op basis van de Europese verdragen nauwelijks bevoegdheden op het vlak van onderwijs en kon slechts via een erg brede interpretatie van mobiliteit enige doelstellingen aan de lidstaten opleggen. Slechts veel later zouden de 'open method of co-ordination' en de Lissabon-strategie aan de Commissie een kader bieden om dwingende convergentiemaatregelen aan de lidstaten op te leggen op terreinen waar de verdragen haar slechts geringe bevoegdheid gaven.

Nochtans was de sociale en economische omgeving waarin onderwijs functioneerde, drastisch aan het veranderen. De eengemaakte arbeidsmarkt (1992) en de vrije mobiliteit in Europa botsten tegen het gebrek aan wederzijdse erkenning en zelfs het totaal gebrek aan 'leesbaarheid' ('readability') van nationale kwalificaties. Dit creëerde een structureel spanningsveld dat eind van de jaren negentig onoplosbaar leek. Dat was niet zozeer een probleem voor bureaucraten; het was een

structureel probleem geworden in het maatschappelijk functioneren van onderwijs en vooral voor de jonge mensen die met dit falen van het systeem werden geconfronteerd. Ik heb het steeds totaal onbegrijpelijk en moreel onaanvaardbaar gevonden hoe blind universiteiten waren (en eigenlijk nog steeds zijn) voor de gevolgen van de Europese arbeidsmarkt: Vlaamse universiteiten leveren diploma's aan jonge mensen af waarvan ze vaak niet weten of ze 50km verder, in een ander land, nog enige juridische geldigheid of reële waarde hebben. Afgestudeerden die dramatische brieven schreven aan onderwijsministers over diploma's die in een ander Europees (!) land via de gebruikelijke, trage en onnodig bureaucratische procedures niet erkend geraakten, waren een kleine minderheid, maar fungeerden wel als alarmbel voor een veel ernstiger onderliggend probleem. De Lisbon Convention (1997) – de belangrijke internationale conventie over de erkenning van kwalificaties die een jaar voor de Sorbonne-verklaring in de context van de UNESCO was goedgekeurd – en de processen en structuren die erdoor werden opgezet, vormden een stap vooruit, maar dit stelsel was niet krachtig genoeg om het wijdverspreide protectionisme en de waanbeelden over de superioriteit van de eigen nationale of institutionele curricula onderuit te halen. Nobeke kernwaarden van de Europese universitaire traditie zoals academische vrijheid en instellingsautonomie waren verworpen tot academisch protectionisme en een 'blijf-van-mijn-erf'-mentaliteit. De nationale beleidskaders waren te eng geworden om de reële uitdagingen aan te pakken.

De politieke methode die werd aangenomen was de tweede belangrijke reden voor het succes van het Bologna-proces. Misschien omdat ze de dwingende noodzaak ergens wel beseften, hebben de ondertekenende ministers de Sorbonne- en Bologna-verklaringen nooit als een zoveelste betekenisloze internationale tekst beschouwd. Het heeft me van in het begin verbaasd hoe ernstig de meeste landen de politieke ambities namen, vooral de kleinere Europese landen. Eigenaardig genoeg namen de vier landen van de Sorbonne-verklaring nooit echt het voortouw, maar verschoof het zwaartepunt vrij snel naar de kleinere landen, waaronder zeker ook Vlaanderen en Nederland. Het waren de kleinere Europese landen die al vrij vroeg de nodige nationale implementatiestappen zetten en het proces onomkeerbaar maakten.

Een ander cruciaal kenmerk van de gehanteerde politieke methode is de cruciale rol van de stakeholders. Een van de verstandigste beslissingen – hoewel ik betwijfel of het ooit ergens echt werd 'besloten' – is om een breed netwerk van betrokken stakeholders te construeren dat een dragende en sturende rol zou spelen. De instellingen en rectorenconferenties, verenigd in de EUA (voor de universiteiten) en EURASHE (voor de hogescholen), waren soms defensief en argwanend, maar namen toch een structureel positieve houding aan. De studentenorganisaties – verenigd in ESIB, later omgevormd tot de European Students' Union (ESU) – zagen een kans om op internationaal vlak een beslissende rol te spelen, die ze vaak op nationaal niveau niet hadden. De kwaliteitszorgorganisa-

ties – internationaal verenigd in ENQA – werden van in het begin bij het proces betrokken, wat het een noodzakelijke inhoudelijke dimensie en bekommernis om kwaliteit bezorgde. Samen vormden deze organisaties de zogenaamde 'E4' en zij werden al gauw erkend als belangrijke steunpilaren van het proces door wie de ministers zich in hun besluitvorming graag lieten leiden. Onder meer via deze organisaties, en de talloze vergaderingen die grote groepen experts en betrokken actoren mobiliseerden, vertakte het proces zich tot diep in de vezels van het Europese hoger onderwijs. Daardoor kreeg het 'proces' ook vele kenmerken van een 'sociale beweging', inclusief het zendingsstreven en enthousiasme dat sociale bewegingen karakteriseert.

Een derde kenmerk van de politieke methode – en eveneens een beslissende factor in het succes van het Bologna-proces – is gesitueerd in de aard van het besluitvormingsproces zelf. De besluitvorming gebeurde in vaak kleine, maar cumulatieve stappen. Die stappen waren klein genoeg om gedeeld en gesteund te worden door alle actoren, maar tegelijk belangrijk en inhoudelijk betekenisvol genoeg om er een onomkeerbaar geheel van te maken. Ook de eerder sceptische partners en ministers zagen zich geconfronteerd met een trein die niet meer kon gestopt worden en waarop ze maar beter konden opstappen, op straffe van eenzaam achter te blijven. Tijd werd een cruciale factor; dat is trouwens ook de reden waarom we van een 'proces' en niet zozeer van een 'verklaring' spreken als het over Bologna gaat. Bologna ging van in het begin over een tijdsspanne van tien

jaar, lang genoeg om iedereen gerust te stellen, kort genoeg om er de vaart in te houden.

Het besluitvormingsproces was cumulatief van aard: elke volgende stap bouwde voort op de vorige. In het begin werden de grote doelstellingen afgesproken, die als het ware de grondvesten en de algemene richting van het proces definieerden. Maar gedurende de eerste jaren waren de beslissingen zelf niet echt zwaarwegend, eerder aanmoedigend en ondersteunend. Het was pas vanaf 2004-2005 dat echt cruciale beslissingen werden genomen, maar zij volgden als het ware uit het eerder opgebouwde raamwerk. Vaak werd gezegd dat het proces zelf belangrijker was dan de eigenlijke inhoud van de beslissingen, en daar zit enige waarheid in. Door de vele kleine beslissingen werd voortdurend het Europese huis van het hoger onderwijs opgebouwd. Bologna werd niet gerealiseerd door één grote beslissing, maar door een incrementeel proces dat richting en overtuigingskracht had. Eigenlijk was het een 'flow' zoals gedefinieerd door Mihály Csíkszentmihályi. Mochten we het kunnen herdefiniëren, dan zouden we beter kunnen spreken van de 'Bologna flow'.

Vandaag besef ik dat het Bologna-proces een groot politiek experiment was. Het was een politiek besluitvormingsproces, zonder sterke juridische 'backing' of parlementaire dekking, maar wel met grote kracht en impact. Het deelt kenmerken met wat we 'soft law' zijn gaan noemen. In mijn ogen zullen dergelijke politieke processen van internationale convergentie de dominante vorm van besluitvorming worden op vele cruciale domeinen die ons in de globaliserende eenentwintigste

eeuw zullen bezighouden. Internationale organisaties zijn er niet de eigenlijke actoren van, maar geven er een 'huis' en legitimiteit aan. 'Global governance' komt er niet door expliciet en bewust politiek design maar door incrementele convergentie via processen die veel gemeen zullen hebben met wat het Bologna-proces geweest is.

Rest de vraag naar de impact van het Bologna-proces, met name op de kwaliteit van het onderwijs. De impact van Bologna was en is erg groot; niet alleen op de structuren van de nationale systemen. Ik ben het dus eens met commentatoren zoals Sir Peter Scott die het Bologna-proces een katalysator van onderwijshervorming en -innovatie noemen. In vele landen – in Vlaanderen meer dan in Nederland overigens – was de overgang naar de nieuwe kwalificatiestructuur van bama een unieke gelegenheid om de curricula grondig te herzien. Structuurwijzigingen, zoals de recente 'inkanteling' van de academische hogeschoolopleidingen in de universiteiten in Vlaanderen, hadden en hebben een enorme impact op de inhoud en kwaliteit van het onderwijs en dit grotendeels ten goede. Door Bologna kwam er een versterking van kwaliteitszorgarrangementen in de deelnemende landen. Ondanks alle ergernis over administratieve overlast, kostprijs en bureaucratisering zorgde de kwaliteitszorg ervoor dat de ondergrens inzake onderwijskwaliteit werd opgetrokken. Externe dwang zorgde voor ingrepen door kwaliteitszorginstanties, maar ook voor auto-censuur in de instellingen, die in een regime van academische zelfregulering niet mogelijk waren gebleken. Mobiliteit en credit-transfer genereerden meer

transparantie in de verschillen en gelijkenissen in het Europese hoger onderwijs.

Convergentie, transparantie en 'reability' vormen mijns inziens de juiste concepten om de betekenis en impact van Bologna te vatten. Sommigen menen dat de impact van Bologna gering is, omdat de Europese hogeronderwijsruimte nog steeds erg verschillende realiteiten huisvest. Die verschillen werden en worden ook beter zichtbaar. Maar Bologna is gelukkig nooit een proces van nivellering geweest en het zou een zware vergissing zijn te denken dat dit ooit de bedoeling was. Bologna heeft naar mijn gevoel een proces van differentiatie en diversifiëring in gang gezet. Meer transparantie zorgt immers voor een grotere neiging tot distinctie en tot op zekere hoogte ook voor meer competitie, en dit distinctiestreven zorgt zelf ook voor meer kwaliteit. Automatische erkenning van diploma's en transfer van credits was nooit de bedoeling. Wel zijn instellingen en opleidingen met elkaar in gesprek gekomen, ook door flankerende programma's zoals het Europese Tuning-project dat een erg inhoudelijke en disciplinespecifieke focus aan het Bologna-proces toevoegde. Zelfs erg idiosyncratische opleidingen ontdekten de gelijkenissen maar ook de onderlinge verschillen.

Hogeronderwijsbeleid in Europa is door Bologna definitief van aard en inhoud veranderd. Bologna was geen complot van het Europese bedrijfsleven, was geen samenzwering van de Europese Commissie tegen de lidstaten, was geen kuiperij van tegenstanders van academische excellentie. Het was een politiek experiment, met eigen kenmerken en processen, dat

een enorme impact en betekenis had. Het succes van Bologna kan een les zijn voor andere beleidsdomeinen die eveneens willen ontsnappen aan het keurslijf van nationale structuren en wetgeving.

Bibliografie

Csikzentmihályi, M. (????).???

Internationalisering of kwaliteit?

Paul Nieuwenburg (Universiteit Leiden)

Laat ik maar beginnen met een paar clichés. De ervaringen met de zogeheten bamastructuur zullen per opleiding verschillen. Zelf ben ik als docent en bestuurder betrokken geweest bij de invoering, hervorming en uitvoering van de structuur in diverse departementen en faculteiten, van bestuurskunde via rechtsgeleerdheid tot politieke wetenschap. Al deze omgevingen, die eigenlijk helemaal niet zo verschillend zijn, laten over het algemeen eenzelfde beeld zien. Dit maakt deze ervaringen natuurlijk niet minder persoonlijk, maar misschien iets gezaghebbender.

Eén ding is zeker: ik kan niet concluderen dat de invoering van deze structuur *per se* geleid heeft tot een verhoging of verlaging van het niveau van onderwijs. Grosso modo denk ik dat de invoering van de bamastructuur als zodanig weinig invloed op de kwaliteit van het onderwijs. Er zijn (veelal tweejarige) masterprogramma's met een hoog niveau, en er zijn (veelal eenjarige) masterprogramma's

die gewoonweg geen hoog niveau kunnen hebben. Er zijn misschien parallelle en misschien collaterale ontwikkelingen die meer invloed hebben gehad op het (jawel) dalende niveau van de onderwijskwaliteit. Wel kan ik proberen een aantal factoren te isoleren die van invloed zijn op dit niveau.

Het duidelijkst zijn deze ontwikkelingen waar te nemen bij het mastergedeelte. In veel opleidingen werd de oude tweefasestructuur simpelweg in tweeën geknipt en ontstonden in plaats van 1+3-constructies 3+1-constructies. Lange tijd zijn de inspanningen om de instroom van masterstudenten te vergroten of in ieder geval op een constant peil te handhaven gericht geweest op het continueren van de instroom uit de eigen bachelors in de zogeheten doorstroommaster. Er druppelden weliswaar wat studenten van buitenaf naar binnen, maar de hoofdmoot bestond uit de inheemse studentenpopulatie. Dit had een aantal logische gevolgen. Bij de meerderheid van de studenten kon iets als een gemeenschappelijke basis aan kennis en vaardigheden worden verondersteld. Dit betekende dat, om het onderwijsniveau te handhaven, studenten van buitenaf werden onderworpen aan 'schakelprogramma's', 'premastercursussen' of 'conversion courses'. Ik kan me levendig de eindeloze en blaartrekkende bestuursvergaderingen en departementscommissievergaderingen herinneren over (de financiering van) deze bijspijkertrajecten. Docenten waren over het algemeen niet gelukkig met het doceren van dergelijke schakelcursussen. Studenten evenmin.

Anderzijds leverde deze prille constellatie absurde situaties op, waarbij door

een Nederlandse docent omwille van soms één buitenlandse student aan groepen van twintig in gebrekkig Engels werd gedoceerd. Aanvankelijk kwam de veelgeroemde internationalisering maar langzaam op gang. Ik ben er niet zeker van of zij al in volle gang is. Als ik in die periode als opleidingsdirecteur met studenten sprak, dan bleek dat zij er vaak weinig voor voelden om na drie (of meer) jaar bacheloropleiding de vertrouwde nestgeur op te geven voor een masteravontuur in het buitenland of zelfs maar in een andere Nederlandse studentenstad. Velen voelden zelfs weinig voor een andere opleiding binnen dezelfde universiteit. Vervolgens ontstonden er hier en daar discussies onder onderwijsbestuurders over de vraag of bachelorstudenten niet verplicht moesten worden een deel van hun opleiding (een trimester, semester of een heel jaar?) aan een buitenlandse universiteit door te brengen. Dergelijke discussies werd door sommigen geduid als de impliciete onderkenning van het mislukken van de internationaliseringsambitie. Was de bamastructuur niet bedacht om studenten na hun bacheloropleiding naar het buitenland te lokken?

Het tij lijkt wat te keren. Meer en meer studenten van andere opleidingen, van andere universiteiten in binnen- en buitenland lijken onze masterprogramma's te kiezen, terwijl de cijfers uitwijzen dat tegelijkertijd meer en meer van onze bachelorstudenten hun academische heil elders zoeken. Dit zouden voorstanders van de bamastructuur natuurlijk moeten toejuichen. Er zitten echter nog wat haken en ogen aan deze ontwikkeling. 'Internationalisering' is een doel op zich geworden

voor beleidsmakers, maar de vraag blijft of ze de kwaliteit van het academisch onderwijs in alle opzichten ten goede komt.

De beheersing van het Engels bij zowel studenten als docenten is op zijn zachtst gezegd erg wisselend. Het blijkt dat ook studenten die van buitenaf toegelaten zijn tot een masterprogramma en de vereiste Toefl-score kunnen overleggen soms belabberd Engels spreken en schrijven. Het lezen van papers van 'non-native speakers' kan nog steeds een bijzonder avontuurlijke, maar vooral tijdrovende aangelegenheid zijn. Ook voor docenten is het Engels (toch een taal waarvan de beheersing door ons Nederlanders stelselmatig overschat wordt) bij tijd en wijle een probleem. Het geven van onderwijs in een vreemde taal als het Engels levert in de praktijk problemen op. Lapwerk met cursussen in academische talentcentra leveren lang niet altijd het gewenste resultaat op. Het presenteren van eigen onderzoek aan collegae is echt een andere tak van sport dan een divers samengestelde groep studenten die het (Engelse) vakjargon nog niet beheersen in te wijden in dat jargon.

De internationalisering heeft echter niet alleen effecten op de samenstelling van de studentenpopulatie. Aangezien masterprogramma's doorgaans in het Engels worden gedoceerd, is het aantrekkelijker om buitenlandse collegae aan te trekken. Deze zijn lang niet altijd 'native speakers of English', maar dat is wel vaak de enige taal waarin zij met collega's en studenten moeten communiceren. Weliswaar krijgen zij de contractuele verplichting opgelegd binnen een aantal jaren het Nederlands zo te beheersen dat zij in de Nederlandstalige bachelor kunnen worden ingezet. Daar-

toe wordt zelfs een aantal talencursussen vergoed door het instituut. Maar er zitten weinig tot geen consequenties aan deze eis: het contract van een buitenlandse collega zal niet worden opgezegd omdat hij of zij de Nederlandse taal niet machtig is. Zoals een inmiddels (naar Engeland) vertrokken ex-collega het puntig formuleerde: “it is not *rational* to learn Dutch”. Zelfs niet als je aan een Nederlandse universiteit werkt. Is dat juist het punt van internationalisering?

Meer en meer ben ik de internationalisering gaan zien als een doelstelling die lang niet altijd verenigbaar is met de kwaliteit van het onderwijs. Tenzij er een hoge mate van specialisatie mogelijk is binnen een masterprogramma, is een eenjarige masteropleiding eigenlijk te kort om een acceptabel niveau te halen. Luttel 60 ECTS is erg weinig om van een student Frans een politiek filosoof te maken. Dit is vooral te merken in het niveau van de masterscripties (sorry, ik moet natuurlijk zeggen master *theses*). In ieder geval binnen mijn eigen vakgebied is het niveau daarvan gekelderd. Studenten moeten het regime van een scriptieseminar (uiteraard, een *thesis* seminar) ondergaan om niet al te zeer op de rendementen te drukken. Een door strakke regimentatie afgedwongen rendementsstijging heeft geresulteerd in wat ik niet anders kan interpreteren dan als een niet minder indrukwekkende kwaliteitsdaling.

Maar waar we echt aan zullen moeten wennen is het idee dat het onderwijsniveau in wat nog steeds onze ‘doorstroom-master’ is wel eens onder dat van het derde bachelorjaar zou kunnen komen te liggen. Dit is wel een effect van de bama-

structuur. Sommige buitenlandse collegae die aan Amerikaanse en Engelse universiteiten gedoceerd hebben verzekeren me dat dit ‘heel normaal’ is. Dit is misschien de werkelijke verandering: voor wie nog steeds denkt in termen van de cumulatieve opbouw van het oude doctoraal is dit een bittere pil. Hoe is het in vredesnaam mogelijk dat het *vierde* jaar op een lager pitje kan staan dan het *derde* jaar? Als we het onderwijsniveau willen handhaven of verhogen, zullen we dus moeten investeren in de bacheloropleidingen. Dat mogen dan de Nederlanders doen.

Bama: wat betekent de knip?

Don Westerheijden (Universiteit Twente)

De eerste en grootste verandering ten gevolge van het Bologna-proces was de invoering van de bachelor-masterstructuur (bama) in het hoger onderwijs. Bologna heeft als strategische doelen mobiliteit binnen Europa te vergemakkelijken voor studenten en afgestudeerden, en om Europees hoger onderwijs aantrekkelijker te maken op de wereldmarkt, met als ultiem doel de Europese economieën slagvaardig te maken in de globaliseringsrace. Een gezamenlijke onderwijsstructuur met bama als kern in alle, nu 47, landen van de EHEA (European Higher Education Area) zou daarvoor de voorwaarden moeten scheppen.

Bama is de zoveelste herstructurering van ons hoger onderwijs. In de jaren 1980 mislukte de tweefasestructuur, omdat de tweede fase van het 4+2 (of +

meer)-model werd wegbezuinigd—alleen promotieassistenten in opleiding (AiO's) hielden we daarvan over en een paar ontwerpersopleidingen. De vierjarige eerste fase (vijfjarig in natuur en techniek, nog langer in medicijnen) werd gedefinieerd als handhaving van het oude drs.-niveau en werd na 2002 opgesplitst in 3 + 1 (3 + 2 in natuur en techniek, enz.). Drie jaar bachelor zit in de Europese mainstream; 1 jaar master vereiste in het Bologna-proces strijd om een passende definitie, want er zijn weinig landen met zo'n korte tweede cyclus, zeker in combinatie met een driejarige eerste cyclus. Ter vergelijking: 4 + 2, zo ongeveer onze pre-1980 situatie, is bijvoorbeeld de Russische interpretatie van Bologna, al is 3 + 2 het in Europa meest voorkomende (maar in tegenstelling tot wat soms beweerd wordt niet verplichte) model. Voor de Nederlandse hogescholen (hbo) veranderde overigens weinig: die hadden al een vierjarige bachelor.

Aan het eerste, propedeusejaar, veranderde onder bama eveneens weinig: de selecterende en verwijzende functie daarvan bleef gehandhaafd, omdat 'selectie aan de poort' tot voor kort taboe was (uitzonderlijke numerus fixus daargelaten). Aan dat taboe wordt vooral sinds de prestatieafspraken van 2012 gemorreld. We zijn nu tot 'matching' gevorderd.

Voor universiteiten komt de vraag op: is bama een herintroductie van een administratieve knip als het oude kandidaats-examen, of betekent het meer? De 'harde knip' die in Nederland sinds enkele jaren geldt (studenten mogen pas aan hun masteropleiding beginnen als ze de bachelor geheel hebben afgerond), suggereert dat het meer is: het bachelordiploma moet

volgens de beleidstheorie symbool staan voor een moment van bewuste keuze. Ga ik werken of studeer ik meteen door? En waar? Kom ik later terug? (Beleid wil graag levenslang leren stimuleren, zolang het de overheid niets kost.) De direct na Bologna groeiende praktijk van soepele overgang in een doorstroommaster, ook als er nog 'een paar' bachelorvakken moesten worden afgerond, stond een serieuze bachelorcyclus in de weg. Goed dat daaraan een einde kwam, lijkt me.

Werkgevers in Nederland waren gewend aan hbo-bachelors; wat ze van universitaire bachelors moesten verwachten, wisten ze niet zo erg goed, merkten we bij de evaluatie van de invoering van bama in 2008. Toen, vóór de crisis, waren de werkgelegenheidscijfers voor universitaire bachelors echter wel goed: 96,0% (masters: 97,0%). De Vereniging van de universiteiten (VSNU), die de wo-monitor verzorgt, verzamelt alleen werkgelegenheidscijfers van masters, dus recentere cijfers over bachelors heb ik niet. Misschien is dat politiek van de VSNU, maar statistiek is natuurlijk ook dat universiteitsstudenten bijna allen meteen doorgaan naar een masterstudie. De uitstroom van bachelors naar de arbeidsmarkt was in 2008 miniem; zo'n 95% studeerde verder. Het aandeel dat niet op de automaat doorstroomde maar mobiel werd, nam wel toe. Verwacht over marktaandelen en winst/verlies geen openbare landelijke statistieken: dat ligt gevoelig, nog afgezien van de moeilijkheid om dat alles te administreren. Willekeurig voorbeeld: een brief van de Radboud Universiteit uit begin 2013 toonde dat het aandeel aan de RU doorstuderende studenten daalde van

94 % naar 81 % tussen 2009 en 2011 en dat per saldo daar in 2009 een kleine ‘winst’ (meer binnenkomende masters dan uitstromende bachelors) was van 1 %, maar 11 % ‘verlies’ in 2011; de mastermarkt is dynamisch en groeiend.

Groei is er ook in het aantal hbo-bachelors dat in een masterstudie instroomt, meestal aan een universiteit. In het hbo ontstaan de laatste jaren steeds meer ‘professional master’-studies, maar in 2013 zijn het er pas 138 (gestegen van 112 in 2006), tegenover 798 in het wo (dat aantal groeide zo’n 10 % in die periode). Naar schatting maken hbo-instromers gemiddeld 15-20 % van alle masterstudenten in universiteiten uit. Dat voor hen pre-mastertrajecten nodig zijn, is gegeven de nadruk op onderzoeksvaardigheden in de universiteit begrijpelijk, al was dat in het Bologna-idee niet voorzien. ‘Een bachelor is een bachelor’, was kort gezegd de bedoeling. Van buitenlandse bachelors geloven we dat blijkbaar eerder dan van die uit de universiteit of hogeschool om de hoek. ‘Diplomamobiliteit’, dus naar het buitenland gaan voor een hele opleiding, zien we dan ook sterk toenemen sinds bama. Het zijn er nu — met meeneembare studiefinanciering — zo’n 20.000, 3 % van alle ingeschreven studenten. Dat is weinig, in EHEA-vergelijking.

Leidt dat alles tot betere afgestudeerden? Ik heb geen cijfers om daarop antwoord te geven: als de werkloosheid van afgestudeerden in de laatste jaren is opgelopen (maar dat valt met goed 4 % in 2012 nog mee), kunnen we de oorzaak minstens zo goed in de conjunctuur zoeken als in de kwaliteit van het hoger onderwijs. Het voordeel dat de maatschappij

moet hebben van meer (bachelor)gediplomeerden vanuit universiteiten in plaats van drop-outs (ook een van de doelen met bama) kan niet erg groot zijn, omdat de meesten die zo ver komen immers doorgaan voor een master. Uitvallers zijn er echter nog steeds, en nog steeds niet veel minder dan vóór bama. Wel is er een beweging om uitval met minder leed (en schulden) te laten gebeuren, namelijk in het eerste jaar, door een bindend studieadvies, in plaats van na vele jaren ‘eeuwig student’-bestaan.

Bama biedt zeker kansen op beter ingerichte studies. De invoering ervan betekende dat er goed kon worden nagedacht over wat we met bachelor- en masterstudies wilden. Duitse collegae klagen erover dat door Bologna de vijfjarige studie in drie jaar gepropt moest worden. Geen wonder dat dan de kwaliteit omlaag gaat! Maar dat ligt niet aan Bologna, dat ligt aan de domme invulling ervan door het collectieve Duitse professoraat. Misschien mede door die ervaring zijn in 2005 Standards and Guidelines voor kwaliteitszorg in de EHEA geïntroduceerd. In combinatie met de — vreselijk abstract en bureaucratisch klinkende — kwalificatieraamwerken betekenen de Standards and Guidelines dat, geïnspireerd door de Tuning-projecten voor vele vakgebieden, nu van alle studies in de EHEA verwacht wordt dat ze Europa-wijd uitwisselbare leeruitkomsten definiëren en van daaruit hun curriculum—en examinering!—opzetten. Leeruitkomsten in termen van kennis, vaardigheden en attitudes. Vooral die laatste lijken nogal eens vergeten te worden, omdat ze minder gemakkelijk te operationaliseren zijn dan de andere twee elementen: wat is academi-

sche vorming in de eenentwintigste eeuw? Ik hoop dat voor de volgende accreditatie per opleiding de kans aangegrepen wordt om de gewenste leeruitkomsten nog eens goed te doordenken, zowel voor bachelor- als voor masterprogramma's. Officieel moeten accreditoren daarop letten...

Voor de Duitse collegae was er blijkbaar een 'Gouden tijd' vóór Bologna. Ik denk dat dat al sinds Plato een mythe is, maar ik moet hen nageven dat je simpelweg meer tijd hebt om interessante dingen te leren als je een studie van vijf jaar hebt waarover je gerust 6½ jaar mag doen, zoals ik rond 1980 deed. Bij hoeveel scripties van masters-na-vier-jaar kom je nu nog tegen dat de epistemologische grondslagen van het masteronderzoek worden geadstrueerd met Popper en Lakatos (of welke wetenschapsfilosoof dan ook)? Hopelijk lukt dat nog in de researchmasters. Researchmasters zijn een mooie innovatie die we aan bama te danken hebben en die na 20 jaar een vijfjarige studie in de gamma- en alfadisciplines terugbrengt, maar dat betreft natuurlijk een kleine minderheid van de studenten. En die studenten worden nogal eens geacht in een 'graduate school arrangement' daarna hun proefschrift in drie jaar te schrijven. Dan is de researchmaster teruggebracht tot een sigaar uit eigen doos. Anderzijds nemen

we in Nederland tegenwoordig de doctoraaldissertatie erg serieus — misschien niet in vergelijking met mijn 'gouden tijd' of de nog langer geleden tijd toen promoveren een hoogtepunt in en na een lange academische carrière was, maar wel in vergelijking met de EHEA-praktijk, waarin 'course work' en een kleine dissertatie (nog steeds zonder Popper of Lakatos) de driejarige regel lijken te worden.

Kortom, ik zie in bama positieve elementen. De belangrijkste is dat studenten na de eerste cyclus een bewuste keuze voor al dan niet doorstuderen kunnen maken — en dat steeds meer ook feitelijk doen, in binnen- en buitenland. De verbeterde doorstroming van hbo naar universitaire masters is een ander positief element. Beide punten bezie ik dan op macroniveau. Op microniveau is ook mijn subjectieve ervaring dat 'vroeger alles beter was'. Vroeger leidden we echter veel minder studenten op, voor andere rollen, in een andere maatschappij. Was dat echt beter? We moeten onze verwachtingen expliciet maken (volgens Tuning) en bijstellen. Omlaag bijstellen in zekere zin, maar vooral ook in andere richtingen.

Tommy Wieringa had het in *Joe Speedboot* over de Alles-Wordt-Minder-Mannen. Ik heb geen zin om met zulke types op een bankje op de dijk te gaan zitten.

Leiden meer beheersautonomie en resultaatsturing tot een meer innovatieve cultuur bij publieke organisaties?

Jan Wynen, Koen Verhoest, E... Ongaro en S... van Thiel

SAMENVATTING VAN

Wynen, J., Verhoest, K., Ongaro, E. & Thiel, S. van (2013). Innovation-Oriented Culture in the Public Sector. *Public Management Review*, <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2013.790273>.

Hoewel de hoogdagen van New Public Management (NPM) ver achter ons liggen, blijft het één van de bekendste doctrines die een grote impact hebben gehad op hervormingen in diverse OECD-landen. Een kernidee van NPM bestaat erin dat bepaalde publieke taken worden overgedragen aan een organisatie die op een afstand staat van de kernoverheid en die deze taak met een bepaalde mate van vrijheid of autonomie uitvoert. De keerzijde van de medaille is dat managers gemakkelijker ter verantwoording kunnen geroepen worden, bv. door hen te evalueren op prestaties (resultaatsturing) via beheersovereenkomsten of prestatiecontracten. Op deze manier werd gepoogd een stimulerende omgeving te creëren gelijkend op die in de private sector, wat zou leiden tot een meer innovatieve en een meer efficiënte overheid.

Hoewel over het begrip 'organisatiecultuur' al heel wat gepubliceerd is, blijft

het een zeer complex fenomeen waarbij de link met andere organisationele dimensies, zoals efficiëntie, een goede theoretische omkadering missen. Volgens NPM is de juiste cultuur een 'trigger' voor efficiëntie en effectiviteit, en is cultuur vorm- en kneedbaar. De mate van autonomie en resultaatsturing van een organisatie kunnen bijgevolg determinanten zijn van haar organisatiecultuur. Tot op heden bestaat hierover echter weinig empirisch bewijs. Het doel van het artikel is dan ook na te gaan hoe autonomie en resultaatsturing van verzelfstandigde organisaties (agentschappen) leiden tot een innovatieve cultuur in die organisaties. Onder innovatieve cultuur verstaan we zowel de intentie om innovatief te zijn als de creatie van een klimaat ter ondersteuning van innovatie.

Grofweg zijn volgens NPM twee condities noodzakelijk om tot een innovatieve

cultuur te komen: voldoende autonomie en resultaatsturing.

In de literatuur kunnen we verschillende redenen terugvinden waarom meer organisationele autonomie daadwerkelijk zou leiden tot een meer innovatieve cultuur. Zo gaan managementtheorieën er vanuit dat meer beheersautonomie ervoor zorgt dat topambtenaren zich meer als hun collega's in de private sector zullen gedragen. Wanneer zij voldoende autonomie en flexibiliteit krijgen, wordt verwacht dat dit zal leiden tot de ontwikkeling van meer innovatieve activiteiten, een grotere klantgerichtheid en uiteindelijk een hogere efficiëntie. Een tweede argument is gebaseerd op het feit dat verzelfstandigde organisaties hun legitimiteit ontleen aan klanten en de belangengroepen die baat hebben bij hun dienstverlening. Daarom wordt verwacht dat het management het ontwikkelen van een klantgerichte innovatieve cultuur zal aanmoedigen. Een derde argument is gebaseerd op de sociale identiteitstheorie die er vanuit gaat dat de nieuwe afgesplitste en verzelfstandigde organisaties zullen proberen zich te differentiëren van de bestaande moederorganisatie. Doordat deze laatste meer onderhevig is aan traditioneel bureaucratische culturen waarbij het volgen van regels vooropstaat, zullen nieuwe agentschappen zich richten op flexibiliteit, klantgerichtheid en innovatie.

Naast het geven van meer autonomie benadrukt NPM de noodzaak van resultaatsturing. Vaak gaat het hierbij over ex poststuring. Daarbij worden afspraken gemaakt over wat er gepresteerd moet worden en over welke sancties en beloningen eventueel aan de prestaties gelinkt

worden. Er wordt verwacht dat deze prestatiedruk zal leiden tot een streven naar meer efficiëntie, kwaliteit en innovatie. Uit diverse studies blijkt dat resultaatsturing inderdaad een positief effect heeft op innovatief gedrag en innovatieve cultuur bij verzelfstandigde organisaties.

Volgens NPM zijn autonomie en resultaatsturing tegelijkertijd noodzakelijk. De achterliggende gedachte hierbij is dat autonomie gecombineerd met resultaatsturing managers zowel de mogelijkheid als de stimulans biedt om te experimenteren en te innoveren.

Op basis van de data van de 'Comparative Public Organization Data Base for Research and Analysis' (COBRA)¹ en van regressieanalyse wordt het effect van autonomie en resultaatsturing op innovatieve cultuur nagegaan. De afhankelijke variabele in deze analyses is innovatieve cultuur en is gebaseerd op de volgende variabelen: innovatie, bereidheid om risico's te nemen, bereidheid om te experimenteren en creativiteit. Elke respondent werd gevraagd hoe typerend bovenstaande eigenschappen zijn voor zijn/haar organisatie. Daarna werden deze antwoorden geaggregeerd en herleid tot een index. Bij wijze van robuustheidstest werd een gecorrigeerde index voor innovatieve cultuur toegevoegd. Daarbij werd de oorspronkelijke index aangepast naar gelang het daadwerkelijke gebruik van innovatieve managementtechnieken door de betrokken organisaties als maatstaf voor effectief innovatief gedrag. Op die manier wordt een mogelijke bias, waarbij topambtenaren zeggen innovatief te zijn zonder dat dit resulteert in innovatief gedrag, tegengegaan.

Vervolgens werden beheersautonomie en resultaatsturing als onafhankelijke variabelen opgenomen. Hierbij werd beheersautonomie gemeten op het vlak van personeelsmanagement (de mate van beslissingsbevoegdheid omtrent salarissen, promoties en de evaluatie van personeelsleden) en van financieel management (de mate van beslissingsbevoegdheid omtrent het zetten van tarieven en het overzetten van budgetten).

Resultaatsturing is geoperationaliseerd via de mate waarin topambtenaren verantwoordelijk worden gehouden voor prestaties en of dit al dan niet leidt tot sancties of beloningen. Verder werden controlevariabelen opgenomen, namelijk de grootte van het agentschap, de grootte van het budget, de leeftijd van de organisatie (aantal jaren dat de organisatie bestaat onder de huidige rechtsvorm), de specifieke taak van het agentschap (publieke dienstverlening of niet) en het type agentschap (gebaseerd op de wettelijke status).

Uit de resultaten blijkt dat er geen noemenswaardige verschillen zijn tussen de originele en de gecorrigeerde index. Verder blijkt dat zowel beheersautonomie als resultaatsturing van publieke organisaties een positief effect hebben op de ontwikkeling van een innovatieve cultuur binnen die organisaties. De kernstelling van NPM die beweert dat een hoge mate van beheersautonomie en een hoge mate van resultaatsturing tegelijkertijd nodig zijn, valt niet in de resultaten terug te vinden. De combinatie van beheersautonomie op

het vlak van personeelsmanagement met resultaatsturing heeft zelfs een negatief effect op de aanwezigheid van een innovatieve organisatiecultuur. Een mogelijke verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de dreiging van sancties ten opzichte van de organisatie en haar personeel bij het niet-behalen van de vooropgestelde resultaten net de bereidheid om risico's te nemen afremt bij de organisatie en haar personeel. Een andere mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat individuen die het goed doen in autonome flexibele organisaties extra gevoelig zijn voor alle vormen van resultaatsturing, waardoor ze 'counteracting strategies' zullen ontwikkelen.

Uit deze studie volgt dat het geven van autonomie aan publieke organisaties kan leiden tot de ontwikkeling van een innovatieve cultuur. Het gebruik van resultaatsturing daarentegen moet echter goed overwogen worden, omdat dit kan leiden tot dubbelzinnige resultaten. Beleidsmakers moeten bijgevolg de balans tussen autonomie en resultaatsturing goed inschatten. Eén algemene aanpak, zoals gepropageerd door NPM, voldoet dus niet. Er moet per organisatie een specifieke strategie worden geformuleerd ter bevordering van een innovatieve organisatiecultuur.

Noot

1. Voor meer informatie over de data zie <http://soc.kuleuven.be/io/cost/index.htm>.

Competitie en samenwerking bij ideologische bewegingen. Turkse organisaties in Amsterdam en Berlijn, 1965-2000

Floris Vermeulen

SAMENVATTING VAN

Vermeulen, F. (2013). Mutualism, Resource Competition, and Opposing Movements among Turkish Organizations in Amsterdam and Berlin, 1965-2000. *British Journal of Sociology*, 64 (3), 453-477.

Ideologische bewegingen staan volop in de publieke belangstelling. Een belangrijke vraag voor beleidsmakers hierbij is welke invloed zij hebben op het succes en/of het falen van deze bewegingen. Om onder andere deze vraag te kunnen beantwoorden richt ik me in dit artikel op Turkse immigrantenorganisaties in Amsterdam en Berlijn in de periode 1965-2000. Deze organisaties zijn interessant, omdat ideologische bewegingen een grote invloed hebben gehad op het organisatieproces van Turkse immigranten. Verschillende ideologische groeperingen (links, rechts, seculier, islamitisch) hebben geprobeerd een machtsbasis op te bouwen in de Turkse gemeenschap, wat heeft geleid tot een grote mate van ideologische polarisatie. Een dergelijke gepolariseerde populatie biedt bij uitstek de mogelijkheid processen van competitie en samenwerking tussen verschillende ideologische bewegin-

gen te onderzoeken. Daarnaast kunnen we de uitkomsten van dat proces in twee verschillende contexten vergelijken. De open Amsterdamse context waarin de verschillende Turkse ideologieën veel ruimte en steun (subsidies, officiële adviesraden voor Turkse organisaties van verschillende ideologische signatuur) kregen om zich te ontwikkelen. En de Berlijnse context waarin het voor Turkse ideologieën die door de overheid werden bestempeld als antidemocratisch, in de meeste gevallen rechtse en islamitische Turkse organisaties, zeer moeilijk werd gemaakt om zich überhaupt te manifesteren (verbod van verschillende organisaties), laat staan dat er overheidssteun beschikbaar was. Alleen gematigde seculiere (linkse) Turkse organisaties ontvingen steun van de Berlijnse overheid; in Amsterdam kregen alle ideologische bewegingen subsidie (met name in de jaren 80).

In het artikel wordt op een innovatieve manier de ontwikkeling van ideologische bewegingen onderzocht aan de hand van het zogenaamde 'density-dependent model' dat binnen de organisatie-ecologie ontwikkeld is en door de Amerikaanse sociologe Debra Minkoff toegepast is op sociale bewegingen. Het belangrijkste uitgangspunt van dit model is dat organisaties binnen een bepaalde populatie van organisaties afhankelijk zijn van dezelfde middelen. Hierdoor zijn de organisaties onderling afhankelijk en reageren ze op eenzelfde manier op veranderingen in de omgeving. Deze reactie kan twee vormen aannemen: competitie of samenwerking. Daarnaast staat binnen dit model het aantal aanwezige organisaties (density) centraal. Het model voorspelt een paradoxale ontwikkeling: een groeiend aantal organisaties zorgt enerzijds voor meer concurrentie (aangezien alle organisaties afhankelijk zijn van dezelfde middelen) en anderzijds voor meer mogelijkheden tot samenwerking. Binnen een ideologisch gepolariseerde populatie verwachten we echter niet dat alle organisaties met elkaar concurreren en/of samenwerken. Concurrentie en samenwerking vinden vooral plaats tussen organisaties met dezelfde ideologische achtergrond. Dit heeft te maken met het feit dat deze organisaties dezelfde potentiële aanhangers en externe ondersteuners hebben (dus directe concurrenten zijn) en tegelijkertijd dezelfde ideologische visie en doelstelling hebben, waardoor samenwerking mogelijk is. In een gepolariseerde populatie is er echter een onderlinge afhankelijkheid tussen verschillende ideologische bewegingen mogelijk. Er kan sprake zijn van compe-

titie tussen bewegingen om symbolische middelen (maar niet om de belangrijkste bronnen zoals leden, donaties of externe steun); er kan sprake zijn van onbedoelde samenwerking tussen bewegingen (Turkse bewegingen kunnen profiteren van het werk dat andere Turkse bewegingen al gedaan hebben) en ten slotte kan er sprake zijn van tegenreacties ('counter movement') tussen ideologische tegenstanders (bij Turkse organisaties, links vs. rechts, seculier vs. religieus, enz.).

In het artikel wordt voorspeld dat de omgeving, en daarmee het beleid, op twee manieren van invloed kan zijn op bovenstaande processen van competitie en samenwerking. Ten eerste verwachten we dat een open bereidwillige omgeving (Amsterdam) zal leiden tot meer intra- en interideologische samenwerking, omdat er meer mogelijkheden zijn voor organisaties om zich te manifesteren. In een gesloten vijandige omgeving (Berlijn) verwachten we meer intra- en interideologische competitie door het gebrek aan externe middelen en mogelijkheden om te organiseren. Ten tweede wordt verwacht dat er in beide steden weliswaar een sterke tegenreactie zal zijn tussen ideologische tegenstanders, waarbij vooral de zwakkere beweging reageert op de sterkere beweging en niet andersom, maar dat er ten aanzien van de sterkere en zwakkere ideologische beweging verschillen te vinden zullen zijn. Dit heeft ermee te maken dat rechtse organisaties in Amsterdam steun ontvingen en de vrijheid hadden om zich te organiseren. In Berlijn was de situatie omgekeerd: linkse seculiere organisaties kregen overheidssteun en rechtse islamitische organisaties niet; in bepaalde gevallen werden deze

laatste zelfs gehinderd om zich te ontwikkelen. Hierdoor zijn de rechtse beweging in de Turkse gemeenschap in Amsterdam en de linkse gemeenschap in Berlijn relatief het sterkst geworden. Dat zien we onder andere terug bij de verhouding tussen linkse en rechtse Turkse organisaties in beide steden. Er zijn verhoudingsgewijs meer linkse Turkse organisaties in Berlijn dan in Amsterdam en verhoudingsgewijs veel meer rechtse Turkse organisaties in Amsterdam dan in Berlijn. Dit is een rechtstreeks effect van het gevoerde beleid in beide steden. Een ander belangrijk effect van het beleid is dat er verhoudingsgewijs veel meer Turkse organisaties in Amsterdam zijn dan in Berlijn.

De resultaten in het artikel laten zien dat competitie tussen organisaties inderdaad vooral plaatsvindt tussen organisaties die tot dezelfde ideologische beweging behoren en niet tussen verschillende ideologische bewegingen. Er worden bovendien weinig effecten van samenwerking gevonden, ook niet binnen dezelfde ideologische beweging. In ieder geval zijn hier de competitieve krachten sterker dan de collaboratieve krachten. Onverwacht komen we inter-ideologische samenwerking vooral in Berlijn tegen en niet in Amsterdam waar vooral intra-ideologische competitie te vinden is. In het artikel wordt dit resultaat verklaard door de mogelijkheden voor alle ideologische bewegingen in

Amsterdam om te organiseren. Dit zorgt voor meer activiteiten en leidt vervolgens tot meer en heftigere concurrentie tussen organisaties. In de gesloten en vijandige Berlijnse omgeving met minder middelen is samenwerking tussen organisaties van verschillende ideologische bewegingen waarschijnlijk cruciaal voor het voortbestaan van bepaalde organisaties. Wel vinden we zoals verwacht sterke tegenreacties tussen ideologische tegenstanders in beide steden, waarbij inderdaad linkse Turkse organisaties in Amsterdam reageren op de sterkere rechtse beweging, terwijl in Berlijn het omgekeerde het geval is.

Het artikel concludeert dat beleidsmakers geen invloed hebben op de belangrijkste mechanismen in ideologisch gepolariseerde populaties. De belangrijkste mechanismen die het succes en falen van ideologische bewegingen verklaren zijn competitie om middelen en symbolen, en een sterke tegenreactie van ideologische tegenstanders op elkaars aanwezigheid en activiteiten. Deze reacties kunnen in bepaalde gevallen een gewelddadig karakter hebben en dat gold voor zowel Amsterdam als Berlijn. Beleidsmakers hebben echter wel invloed op de uitkomst van deze processen door bepaalde bewegingen te ondersteunen, ruimte te bieden aan bewegingen om zich te manifesteren of die ruimte te beperken of bepaalde bewegingen actief te bestrijden.

De 'veiligheid-ontwikkeling nexus' en de securitisering van het EU-beleid ten aanzien van ontwikkelingslanden

Stephan Keukeleire en Kolja Raube

SAMENVATTING VAN

Keukeleire, S. & Raube, K. (2013). The Security-Development Nexus and Securitisation in the EU's Policies towards Developing Countries. In *Development Policy and the EU's External Action (Special Section)*. *Cambridge Review of International Affairs*, 26 (4), 556-572.

Binnen de literatuur over het externe beleid van de EU wordt de verwevenheid tussen veiligheid en ontwikkeling veelal omschreven als de 'veiligheid-ontwikkeling nexus' ('security-development nexus'). Dit concept geeft aan dat veiligheidsbeleid en ontwikkelingsbeleid met elkaar verbonden kunnen zijn, aangezien ze te kampen hebben met deels aan elkaar verwante uitdagingen en 'veiligheidsproblemen' en aangezien 'ontwikkelingsproblemen' niet steeds onafhankelijk van elkaar op te lossen zijn. Economische en sociale ontwikkeling kan een veiligheidsversterkende factor zijn terwijl, omgekeerd, een verbetering van de veiligheidssituatie de kansen op ontwikkeling kan verhogen.

In dit artikel brengen we het concept van de veiligheid-ontwikkeling nexus in verband met het concept van securitisering ('securitization'), zijnde het proces waarin een probleem in veiligheidstermen wordt gedefinieerd. Toegepast op

het ontwikkelingsbeleid van de EU doet securitisering zich voor wanneer armoede en structurele onderontwikkeling als existentiële dreigingen worden gepercipieerd of wanneer ontwikkeling wordt geassocieerd met problemen zoals inter- en intrastatelijke conflicten, gefaalde staten of georganiseerde misdaad. We analyseren de veiligheid-ontwikkeling nexus in het EU-beleid m.b.t. verschillende dimensies: het discours, beschikbare beleidsinstrumenten en institutionele architectuur. In ieder van deze dimensies kunnen de verhouding tussen veiligheid en ontwikkeling en de mate van securitisering immers verschillen.

De veiligheid-ontwikkeling nexus wordt benadrukt in het discours van de EU. In de 'Europese Veiligheidsstrategie' (2003) en het 'Verslag over de toepassing van de Europese Veiligheidsstrategie' (2008) komt de nauwe relatie tussen beide beleidsdomeinen prominent naar voor. Een onder-

deel van dit verslag handelt specifiek over het verband tussen veiligheid en ontwikkeling, daarbij benadrukkend dat “zonder vrede en veiligheid geen duurzame ontwikkeling mogelijk is, en dat er zonder ontwikkeling en uitroeiing van armoede geen duurzame vrede zal komen”.

De veiligheid-ontwikkeling nexus komt eveneens naar voor in de belangrijkste documenten inzake ontwikkelingsbeleid, waaronder de ‘Europese Consensus voor Ontwikkeling’ (2006), de Mededeling van de Commissie over ‘Samenhang in het Ontwikkelingsbeleid’ (2005) en de Overeenkomst van Cotonou van 2000 met de ACS-landen (de landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan). Alhoewel de complementariteit van ontwikkeling en veiligheid wordt benadrukt, blijven beide beleidsdomeinen echter duidelijk van elkaar gescheiden en is er nauwelijks sprake van een securitisering van het ontwikkelingsbeleid.

In een volgend deel van het artikel wordt de veiligheid-ontwikkeling nexus geanalyseerd m.b.t. drie relevante beleidsinstrumenten. De African Peace Facility (APF) is het duidelijkste voorbeeld van de wederzijdse vervlechting van ontwikkelings- en veiligheidsbeleid en van een securitisering van het ontwikkelingsbeleid van de EU. De APF werd in 2004 opgericht om de financiering van veiligheidsgerelateerde acties binnen het kader van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) mogelijk te maken. Het op Afrika georiënteerde financiële instrument biedt o.m. structurele ondersteuning aan de African Peace and Security Architecture die werd opgezet door de Afrikaanse Unie ter preventie en oplossing van crisissen. De crea-

tie en het gebruik van het APF-instrument wijzen op het eerste gezicht op een sterke securitisering van het ontwikkelingsbeleid t.a.v. Afrika. Sinds zijn oprichting werd in het kader van het 9de en 10de EOF immers reeds voor € 721,7 miljoen euro aan ontwikkelingsgeld besteed ter ondersteuning van Afrikaanse militaire missies in vooral Soedan (AMIS) en Somalië (AMISOM). De APF laat de EU-lidstaten echter tegelijkertijd toe om de ontplooiing van eigen militairen op Afrikaanse bodem te vermijden of te beperken. Het gebruik van het APF-instrument wordt ook verklaard door de budgettaire beperkingen bij de EU-lidstaten en door het erg beperkte eigen GVDB-budget (Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid) voor militaire missies, waardoor de APF een financieel interessant alternatief biedt. Samengevat betekent dit dat de creatie en het gebruik van de APF niet enkel een teken is van een securitisering van het ontwikkelingsbeleid maar ook van een vervlechting van het veiligheids- en ontwikkelingsbeleid. Het is paradoxaal genoeg ook een manier voor de EU en haar lidstaten om een grotere en meer intensieve betrokkenheid en securitisering te vermijden via de ondersteuning van de vredesoperaties en capaciteitsopbouw van Afrikaanse organisaties.

In tegenstelling tot de APF is het Instrument for Stability (IfS) een mondiaal georiënteerd instrument en maakt het geen deel uit van het ontwikkelingsbeleid of -budget. Het IfS is een communautair instrument dat een groot aantal veiligheidsgerelateerde activiteiten ondersteunt van andere actoren (VN-agentschappen, andere internationale organisaties, ngo's). Deze activiteiten variëren van vertrou-

wenwekkende maatregelen en de opbouw van de rechtsstaat tot het voeren van vredesonderhandelingen en het controleren van de uitvoering van vredesakkoorden. De creatie van het IfS is een poging om de veiligheid-ontwikkeling nexus te benaderen buiten het kader van het GVDB en buiten het traditionele ontwikkelingskader van de EU. Het IfS draagt bij tot de securitisering van het beleid van de EU t.a.v. ontwikkelingslanden, hoewel de impact ervan eerder beperkt blijft: de omvang van de financiële steun door de EU is immers veelal beperkt en bovendien is het niet de EU zelf maar zijn het andere actoren die de activiteiten uitvoeren.

Sinds het ontstaan van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) voert de EU ook zelf militaire en civiele crisisbeheersingsoperaties uit. Een analyse van alle uitgevoerde GVDB-operaties wijst op een securitisering van de relaties met voornamelijk de Afrikaanse landen, aangezien de meeste GVDB-missies buiten het Europese continent in Afrika plaatsvonden. Net zoals bij het APF-instrument dienen deze conclusies echter genuanceerd te worden. Via het GVDB verleent de EU immers in toenemende mate steun aan de capaciteitsopbouw en aan het hervormen van de veiligheidssector (de zgn. 'Security Sector Reform' of SSR). Dit weerspiegelt de wens van de meeste EU-lidstaten om de eigen directe betrokkenheid in Afrikaanse conflicten te beperken en een te sterke securitisering van de relaties met Afrikaanse landen te vermijden. Ondersteuning voor capaciteitsopbouw is bijgevolg ook een onderdeel van een exit strategie in bepaalde regio's of conflicten. Voorbeelden daarvan zijn de EU-trainings-

missie in Somalië en de maritieme capaciteitsopbouwende missie in de Hoorn van Afrika, die er mee moeten voor zorgen dat de EU-aanwezigheid in de regio en de maritieme Operatie Atalanta gradueel kunnen worden afgebouwd. Een bijkomende nuancering is dat zowel de personeelscapaciteit als de financiële mobilisering voor GVDB-activiteiten in vele gevallen eerder klein is, zeker in vergelijking met andere internationale militaire en civiele missies. Dit geeft opnieuw aan dat de securitisering van de relaties met de ontwikkelingslanden niet moet worden overschat.

Ook op institutioneel vlak is de veiligheid-ontwikkeling nexus minder sterk dan verwacht was bij de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon en de afschaffing van de vroegere pijlerstructuur. Noch de nieuwe functie van Hoge Vertegenwoordiger voor het Buitenlands en Veiligheidsbeleid/Vice-Voorzitter van de Europese Commissie (bekleed door Catherine Ashton), noch de nieuwe geïntegreerde Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) hebben immers controle gekregen over alle dimensies van het externe beleid van de EU. Met name ontwikkelingsbeleid blijft deels onder de bevoegdheid vallen van een afzonderlijke Commissaris en Directoraat-Generaal (DG DEVCO – 'Ontwikkelingssamenwerking/EuropeAid'). De blijvende fragmentering en de beperkte institutionalisering van de veiligheid-ontwikkeling nexus uit zich ook in de hierboven besproken beleidsinstrumenten die zich in drie verschillende institutionele kaders en bevoegdheidsregimes van de EU bevinden. De African Peace Facility wordt beheerd door DG DEVCO van de Europese Commissie. De

programmatie van het Instrument for Stability valt onder de verantwoordelijkheid van EDEO, maar het beheer en de uitvoering van het IfS is de bevoegdheid van de afzonderlijke 'Foreign Policy Instruments Service' van de Europese Commissie. De GVDB-missies worden voorbereid en uitgevoerd door de afzonderlijke GVDB-instanties binnen EDEO en door de deelne-

mende lidstaten, met een groter wordende rol voor actoren die betrokken zijn in SSR en capaciteitsopbouw. Ook de analyse van de institutionele hervormingen doorgevoerd sinds het Lissabonverdrag toont bijgevolg aan dat de securitisering en de aandacht voor de veiligheid-ontwikkeling nexus minder verreikend zijn dan vaak in de literatuur wordt aangenomen.

Wimar Bolhuis is promovendus aan het Montesquieu Instituut van de Universiteit Leiden. Zijn onderzoek richt zich op het snijvlak van democratie, politieke economie en openbare financiën in Nederland. E-mail: wimarbolhuis@gmail.com.

Karen Celis is als onderzoeksprofessor verbonden aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Vrije Universiteit Brussel en lid van RHEA, het Centrum voor Gender & Diversiteit van de Vrije Universiteit Brussel. Ze verricht theoretisch en empirisch onderzoek naar de politieke vertegenwoordiging van groepen, gelijkekansenbeleid en 'staatsfeminisme'. E-mail: Karen.Celis@vub.ac.be.

Tom Louwerse is als universitair docent politicologie verbonden aan Trinity College Dublin, Ierland. Zijn onderzoeksinteresses omvatten politieke representatie, legitimiteit, politieke partijen en parlementaire politiek. Email: Tom.Louwerse@tcd.ie.

Petra Meier is hoofddocent aan het Departement Politieke Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen en promotor-coördinator van het Steunpunt Gelijke Kansenbeleid, een consortium van de vijf Vlaamse universiteiten. Haar onderzoek concentreert zich voornamelijk op de (re)presentatie van gender in politiek en beleid. E-mail: Petra.Meier@ua.ac.be.

Lotte Melenhorst is XXXXXX

Simon Otjes is onderzoeker bij het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit Groningen. Zijn onderzoeksinteresse gaat met name uit naar partijen, partijsystemen en parlementair gedrag. Otjes is tevens werkzaam als onderzoeker bij het Landelijk Bureau van GroenLinks. E-mail: s.p.otjes@rug.nl.

Eline Severs is postdoctoraal onderzoeker aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Vrije Universiteit Brussel en lid van RHEA, het Centrum voor Gender & Diversiteit (VUB). Ze is ook de wetenschappelijk coördinator van het Steunpunt Gelijke Kansenbeleid. Haar onderzoek spitst zich toe op vraagstukken van politieke vertegenwoordiging en vertegenwoordigende democratie (inclusie, legitimiteit en representativiteit). E-mail: Eline.Severs@vub.ac.be.

Prof.dr Sandra van Thiel is hoogleraar Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen. prof.dr. S. (Sandra) van Thiel | Professor Public Management | Radboud University Nijmegen | Institute for Management Research | Faculty of Management Sciences | Public Administration | Room TvA 5.1.50 | PO Box 9108 | 6500 HC Nijmegen | t. 024-3612715/3612754 (secr.) | e. s.vanthiel@fm.ru.nl | homepage <http://www.ru.nl/fm/@835313/thiel-sandra-0/>

Prof. Dr. Edoardo Ongaro is als professor international public services management verbonden aan de Northumbria universiteit, Newcastle, UK. Prof. Dr. Edoardo Ongaro, Northumbria University, edoardo.ongaro@northumbria.ac.uk.

Auteursrichtlijnen *Res Publica*

I. Voor ALLE BIJDRAGEN, zowel voor de wetenschappelijke artikelen als voor de rubrieken, gelden volgende voorschriften:

- Publicatie in het **Nederlands**.
- Auteurs geven aan of ze hun **bijdrage insturen** als wetenschappelijk artikel, dan wel als rubrieksbijdrage (essay, symposium, boekbespreking), naar res.publica@acco.be.
- **APA-referentiesysteem**, zowel in de **tekst** als in de **bibliografie op het einde** van de bijdrage.

II. Voor de TWEE DELEN AFZONDERLIJK gelden voorts volgende voorschriften:

- **Wetenschappelijke artikelen:**
 - maximum 10.000 woorden, inclusief abstract, referenties, voetnoten en bibliografie
 - bestaan uit 4 onderdelen: titel, Engelstalig abstract en titel, corpus en bibliografie
 - Engelstalig abstract en titel: 100-150 woorden
 - Engelstalige keywords: maximum 6
 - corpus: In de inleiding worden doel, motivatie en context van het artikel uitgelegd.
 - enkel literatuur met rechtstreekse relevantie voor het onderwerp van het artikel dient te worden opgenomen, uitgebreide empirische details worden beter niet in de tekst zelf opgenomen
 - titels en tussentitels: 5 niveaus mogelijk, gebruik Arabische cijfers
 - niveau 1: gecentreerd en standaard lettertype
 - niveau 2: *gecentreerd en cursief*
 - niveau 3: *links uitgelijnd en cursief*
 - niveau 4: *linkse insprong, cursief, eindigt met punt*. Tekst volgt meteen.
 - niveau 5: GECENTREERD EN HOOFDLETTERS
 - het aantal voet- en eindnoten moet tot een minimum worden beperkt
 - tabellen en figuren worden in de tekst ingevoegd en aangeduid met Arabische cijfers
 - artikels worden in Word-versie ingediend
 - auteurs verklaren in begeleidende e-mail dat het ingezonden artikel in deze vorm niet bij een ander tijdschrift werd ingediend of gepubliceerd
 - aantal woorden van het artikel wordt in begeleidende e-mail meegegeven
 - auteursgegevens: naam, correspondentie- en e-mailadres worden in afzonderlijk document bij het artikel gevoegd

– **Rubrieken**

– **Politiek essay:** maximum 7.000 woorden

- In ‘het politiek essay’ publiceren we artikelen die belangwekkende bijdragen leveren tot het publieke debat. Het politiek essay is een opiniërend artikel waarin auteurs, gehinderd door en gebaseerd op hun wetenschappelijke kennis, duidelijk stelling nemen ten aanzien van een maatschappelijk relevant onderwerp.

– **Symposium:** verschillende bijdragen – samen maximum 7.000 woorden

- In ‘het symposium’ nemen academische en praktijkpoliticologen stelling in over actuele dossiers. Discussiepunten kunnen zowel het academische politieke bedrijf tot voorwerp hebben, als thema’s die in het bredere politieke leven beroering wekken.
- Van de publicatietaal van politicologen tot het gebruik van opiniepeilingen door de massamedia: al die onderwerpen waar politicologen iets over te melden hebben, maar het er doorgaans niet over eens zijn.
- *Res Publica* zoekt het debat op en brengt er verslag over uit. Verschillende auteurs nemen positie in tegen resp. voor een centrale stelling die door de rubriekverantwoordelijken van de redactie kort wordt ingeleid.

– **Onderzoek uitgelicht:** maximum 1000 woorden

- In ‘Onderzoek uitgelicht’ wordt interessant, prestigieus en belangwekkend politicologisch onderzoek van Vlaamse en Nederlandse bodem in de spotlight geplaatst. Auteurs vatten een recent gepubliceerd wetenschappelijk artikel samen op een toegankelijke manier in 750 tot 1000 woorden. Voorwaarde voor selectie van bijdragen is recente publicatie in een gerenommeerd internationaal politicologisch tijdschrift (maximaal twee jaar geleden) en een eerste of tweede auteur dan wel een meerderheid van co-auteurs die verbonden zijn aan een Vlaamse of Nederlandse academische instelling. Lezers van *Res Publica* blijven hiermee op de hoogte van belangrijke theoretische en methodologische ontwikkelingen in het bredere vakgebied.
- De klemtoon ligt op een samenvatting van het oorspronkelijke artikel. Desgewenst kan dit gekaderd worden in het bredere onderzoek dat aan het artikel ten grondslag ligt. Voor figuren en tabellen wordt best naar het oorspronkelijke artikel verwezen; noten worden best gemeden.

Voor een uitgebreide beschrijving van de auteursrichtlijnen:

www.respublica.be

